

A ilegalidade urbanística e o sistema de planeamento territorial.

**Perspetiva comparada sobre políticas e práticas de controlo urbanístico de obras
particulares.**

Inês Alhandra Marques Gonçalves Calor

Doutoramento em Geografia e Planeamento Territorial

Área de Especialidade: Planeamento e Ordenamento do Território

Abril, 2017

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Geografia e Planeamento Territorial, Área de Especialidade em Planeamento e Ordenamento do Território, realizado sob a orientação científica da Professora Dr.^a Margarida Pereira da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa e de Professora Dr.^a Fernanda Paula Oliveira da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de endereçar um agradecimento à Prof.^a Dr.^a Margarida Pereira por aceitar o desafio de orientar um tema tido como “marginal” ao planeamento, bem como pela sua dedicação e revisão atenta. Igualmente, à Prof.^a Dr.^a Fernanda Paula agradeço a empolgante troca de ideias, os comentários pertinentes e a disponibilidade para os esclarecimentos que emprestaram o rigor jurídico necessário a um trabalho desta natureza.

À Prof.^a Dr.^a Rachelle Alterman estou eternamente grata pelo acolhimento no Technion, Israel Institute of Technology e no mundo académico internacional. Apesar da ausência de título oficial de orientadora, em muito (ou quase tudo) devo a construção da parte comparativa internacional desta tese, contribuindo não só com entusiasmos, inspiração e amizade mas também com recursos materiais para deslocações e conferências. Em paralelo deixo um reconhecimento especial aos membros do projeto Europeu Mare Nostrum mais envolvidos nesta jornada: Costas Portokalidis, Cygal Pellach, Ioannis Papatheocharis, Konstantinos Lalenis, Marta Llorca-Tamayo e Ronen BarLev.

Agradeço ainda à Câmara Municipal de Santarém pelo apoio, autorização para utilização de conteúdos e aceitação dos períodos de ausência. Pelo companheirismo, um abraço para o núcleo “duro”, Paulo Cabaço, Philippe Rafael e Sofia Martins.

Aos entrevistados, que não se podem nomear (por questões de confidencialidade da identidade) deixo uma palavra de apreço profissional. Espero que se revejam neste meu humilde contributo. Aos *habitués* do Grupo de Trabalho do RJUE da CIMLT deixo uma especial menção, pelo contributo das grandes discussões e das pequenas conversas. Ainda dentro das contribuições diretas, agradeço ao Michael Mandeville pelas revisões do inglês, à Inês Fontes e à Dr.^a Patrícia Abrantes (IGOT) pela disponibilidade para a colaboração interdisciplinar e institucional, à Alexandra Rodrigues pelo auxílio na consulta aos municípios, à Ordem dos Arquitetos – Secção Regional Norte pelo acolhimento do Seminário “Cidade Informal, Estratégias de Inclusão” e, claro, ao Mateus Magarotto pela ajuda com os mapas e revisão, bem como pelo carinho e infindável apoio.

Outras contribuições mais breves, mas não menos importantes, merecem também uma referência à Dr.^a Ana Sofia Morais, Andreia Barbeiro, Arq.^o Carlos Furtado das Neves, Prof. Dr.^a Clara Vale, Dr. Eduardo Oliveira, Arq. Filipe Cunha, Dr. Hermínio Barata, Arq. Isabel Raposo, Eng.^a Isabel Pires, Arq.^a Joana Lages, Arq.^o João Herdeiro, Arq.^o João Quintão, Eng.^a Luísa Aparício, Eng.^o Mota Lopes, Dr. Sebastião Teixeira, Arq.^o Sérgio Simões e Dr.^a Rute Reimão.

Por último, porque a intimidade assim o permite, à Maria Eugénia, ao Lúcio, ao Frederico, à Cátia e à Júlia agradeço o carinho, os bolos sem glúten e o eterno apoio.

Do ponto de vista pessoal esta foi uma jornada entusiasmante, motivadora e de descoberta profunda. Espero que a viagem seja igualmente interessante para os leitores.

RESUMO

A ilegalidade urbanística constitui um desafio para o sistema do planeamento. Nos países Mediterrâneos onde a fiscalização é leniente e a administração não consegue prevenir, demolir ou fazer legalizar todas as edificações ilegais, o incumprimento de planos é um problema. Em Portugal, a reposição da legalidade de obras particulares assenta em políticas difusas e práticas pouco estruturadas, com tónica quase exclusiva na legalização e na manutenção “temporária”. Por conseguinte, o objetivo desta tese é apresentar recomendações à administração Portuguesa no sentido de minimizar as fragilidades das políticas e práticas de controlo urbanístico. A investigação assenta na análise da experiência de 20 municípios portugueses da região do Oeste de Vale do Tejo e da comparação internacional com Andaluzia (Espanha), Grécia e Israel. Os atributos socioculturais associados à cultura mediterrânea, a integração na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e um semelhante grau de incidência de ilegalidades garantem a comparabilidade das áreas de estudo. A metodologia mista adotada combina os dados qualitativos de entrevistas semiestruturadas a técnicos e dirigentes da administração local, com dados quantitativos complementares (de estimativa e análise estatística).

A estrutura da tese é de matriz geográfica. O enquadramento teórico inicia no contexto universal, onde é sugerida a tipificação da ilegalidade urbanística em tipos (em função do regime de propriedade) e subtipos (por características socioeconómicas e geográficas). No âmbito nacional é estimada a construção de mais de 282.000 edifícios ilegais no período 1991-2011, evidenciando que o problema não é incipiente em Portugal. A perspetiva sobre o sistema de planeamento aborda a (falta de) integração dos elos do sistema de planeamento (elaboração de planos, gestão urbanística e fiscalização) e documenta a evolução do controlo urbanístico. Ainda no campo teórico, são exploradas questões operativas sobre a atuação da fiscalização municipal, em estreita relação com o comportamento dos promotores. A investigação empírica reflete a experiência dos entrevistados dos municípios portugueses evidenciando, por um lado, as características das ilegalidades urbanísticas e, por outro, a reação da administração ao fenómeno. Cinco tópicos sintetizam as principais fragilidades das políticas e práticas de controlo urbanístico em Portugal consequentes das etapas anteriores da investigação. Esses tópicos estruturam a comparação internacional. Perante a diversidade de sistemas e soluções adotadas na Andaluzia (Espanha), Grécia e Israel é alcançada uma perspetiva diferenciada sobre as fragilidades portuguesas e das alternativas que podem ser equacionadas.

As conclusões revelam existirem medidas passíveis de serem integradas no contexto nacional para resolver o limbo jurídico-económico das edificações incompatíveis como o sistema de planeamento. Sublinham ainda a relevância da articulação do controlo urbanístico com o registo de propriedade e que as amnistias de planeamento podem ter um efeito pouco favorável ao ordenamento do território. As recomendações finais decorrem da ponderação sobre os resultados evidenciados na investigação nacional e internacional. Dada a escassez de investigação sobre ilegalidade urbanística em propriedade privada, as reflexões desta tese pretendem ser úteis para um grupo alargado de planeadores, funcionários da administração e decisores políticos.

PALAVRAS-CHAVE: Controlo Urbanístico, Fiscalização Municipal, Gestão Urbanística, Obras particulares

ABSTRACT

Illegal development is a challenge for the planning system. In Mediterranean countries, where enforcement is weak and administration is unable to prevent, demolish or remedy all illegal construction works, non-compliance is a problem. In Portugal, restoring compliance of illegal development depends on diffuse policies and not structured practices, relying almost exclusively on retrospective planning applications and “temporary” maintenance of buildings. The aim of this thesis is to deliver recommendations that strengthen Portuguese policy and practices for dealing with illegal development on private property. The research addresses the experience of the municipalities of the Region “West and Tagus Valley”, and a cross-national comparison with Andalusia (Spain), Greece and Israel. The socio-cultural attributes related to the Mediterranean culture, the integration in OCDE, and similar levels of illegality guarantee comparability. To this purpose, a mixed methodology combining qualitative data from semi-structured interviews to local administration offices with quantitative data (estimates and assessment) is applied.

The structure of this thesis uses a geographical matrix. The theory framework starts at the global level, where a classification of illegal development according to types (based on tenure security) and subtypes (by socio-economic and location) is proposed. At national level, the more than 282.000 illegal buildings constructed from 1991 to 2011 show that the problem is not inconsiderable. The overview of the planning system addresses the lack of integration of its links (plan design, land management and enforcement) and shows the evolution of development control. Still in the field of theory, the practical issues of planning enforcement at municipal level are explored with close attention to the behaviour of developers. Empirical research reflects experience of interviewees by Portuguese municipalities, showing characteristics of illegal development and the reaction of the administration. Five topics summarize the main Portuguese policy and practices for dealing with illegal development, which resulted in the previous steps of the investigation. These topics are the basis of the international comparison. Systems and solutions adopted in Andalusia, Greece and Israel disclose a different perspective of Portuguese weaknesses, and the alternatives that may be considered.

The conclusions show that there are measures that can be integrated in the national context to solve the legal and economic limbo of noncompliant development. They also emphasize the importance of linking building control to property registration, and that planning amnesties may have a negative effect on land-use planning. Recommendations thus derive from the results of national experience, and international case studies. As there is little research in non-compliance on private property, this paper is intended for discussion among planners, scholars, administration officers and politicians.

KEYWORDS: Development control, Illegal development, Land management Planning enforcement

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
1. <i>Objetivos</i>	6
2. <i>Questões e hipóteses</i>	7
3. <i>Metodologia</i>	8
3.1. <i>Análise quantitativa</i>	11
3.1.1. <i>Estimativa de edifícios executados sem licença de construção</i>	11
3.1.2. <i>“Peso” da legalização na atividade do licenciamento</i>	13
3.1.3. <i>Incumprimento de restrições de utilidade pública</i>	14
3.2. <i>Análise comparativa nacional</i>	16
3.3. <i>Análise comparativa internacional</i>	18
4. <i>Fragilidades da investigação</i>	20
5. <i>Estrutura</i>	21
6. <i>Termos e conceitos</i>	23
PARTE I – Enquadramento Teórico	25
CAPITULO 1. <i>Universo da ilegalidade urbanística</i>	27
1.1. <i>Trilogia da ilegalidade urbanística</i>	27
1.2. <i>Tipo I – Apropriação do solo ou do edificado</i>	34
1.3. <i>Tipo II - Loteamentos e fracionamentos irregulares</i>	41
1.4. <i>Tipo III – Obras particulares ilegais</i>	49
1.5. <i>Síntese</i>	58
CAPITULO 2. <i>Controlo urbanístico no contexto nacional</i>	60
2.1. <i>Sistema de planeamento integrado?</i>	60
2.2. <i>Evolução dos instrumentos de regulação</i>	62
2.3. <i>Estimativa de edifícios ilegais</i>	76
2.4. <i>Políticas e práticas de reposição da legalidade em Portugal</i>	79
2.5. <i>Síntese</i>	88
CAPITULO 3. <i>Ilegalidade e atuação da administração local</i>	90
3.1. <i>Avaliação, monitorização e fiscalização municipal</i>	90
3.2. <i>A ação dos promotores: teoria comportamental</i>	95
3.3. <i>A reação da administração: filosofias e estratégias de fiscalização</i>	101
3.4. <i>Questões normativas da i/legalidade urbanística</i>	111
3.5. <i>Síntese</i>	114

PARTE II – Investigação empírica. Políticas e práticas de controlo urbanístico na administração local (Oeste e Vale do Tejo)	116
CAPITULO 4. Padrões da ilegalidade urbanística no Oeste e Vale do Tejo	117
4.1. Território e planeamento no Oeste e Vale do Tejo	117
4.2. Características socioeconómicas dos promotores	124
4.3. Motivação e comportamento dos promotores	127
4.4. Incidência geográfica das obras ilegais.....	137
4.5. Tipologia e uso das edificações	146
4.6. Síntese	150
CAPITULO 5. Políticas e práticas de resposta da administração local.....	153
5.1. Estrutura orgânica das câmaras municipais	153
5.2. Razões para a ausência de diagnóstico e monitorização	156
5.3. Relativa ineficácia das medidas diretas de tutela	160
5.4. Consequências das restrições imobiliárias incompletas	167
5.5. Legalização e “jogos” de planeamento	170
5.6. Incompatibilidade com planos e alteração de PMOT.....	186
5.7. Síntese	194
 PARTE III – Investigação empírica. As fragilidades portuguesas numa perspetiva comparada (Andaluzia, Grécia e Israel)	 197
CAPITULO 6. Caracterização dos estudos de caso internacionais.....	199
6.1. Dados geográficos, económicos e sociais.....	200
6.2. Organização administrativa e institucional	202
6.3. Histórico e tipo de ilegalidades urbanísticas	206
6.4. Políticas e práticas de controlo urbanístico e legalização	211
6.5. Síntese	220
CAPITULO 7. Perspetiva comparada das fragilidades	223
7.1. Diagnóstico e monitorização	223
7.2. Medidas diretas de tutela	225
7.3. Restrições imobiliárias.....	233
7.4. Legalização	236
7.5. Incompatibilidade com IGT.....	239
7.6. Síntese	241
 CONCLUSÕES & RECOMENDAÇÕES	 245
1. Considerações finais	245
2. Recomendações.....	252
3. Possibilidades de investigação futura.....	255

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	257
OUTRAS FONTES	274
ÍNDICE DE ABREVIATURAS	279
ÍNDICE DE FIGURAS	283
ÍNDICE DE QUADROS.....	285
ANEXOS.....	287
<i>Anexo I. Lista de entrevistas</i>	<i>289</i>
<i>Anexo II. Guião de entrevistas.....</i>	<i>291</i>
<i>Anexo III. Quadro de resultados. Edificações sem licença de construção.....</i>	<i>297</i>
<i>Anexo IV. Quadro de datas de exigência de autorização de utilização por município.....</i>	<i>299</i>

INTRODUÇÃO

“O médico é um profissional. Quem decide a vida que leva é cada um, que é o máximo responsável pela sua saúde. Mas o médico não tem influência? É claro que tem. Aqui no urbanismo e nas cidades é um bocadinho a mesma coisa. O urbanista não é um ente superior que decide o futuro da cidade. Ele é um profissional que ajuda as cidades a crescer melhor; ele pode ter momentos em que não acerta no seu diagnóstico, mas procurará sempre encontrar as melhores soluções. Mas as decisões são depois tomadas pelos políticos, pelos executivos e pelos habitantes” (Costa Lobo in Raposo, 2009, p. 41).

A ilegalidade urbanística não é um tema novo para a Europa, em particular para os seus países do Sul onde o problema se faz sentir com maior impacto (Potsiou, 2015). Nos países mediterrâneos a administração tende a ser leniente e os proprietários audazes e, não raras vezes, as obras surgem em confronto com as orientações estabelecidas para o ordenamento do território. Sendo incapazes de detetar, exercer a tutela da legalidade e demolir os muitos casos de obras ilegais, os governos dos países do Sul da Europa têm sido desafiados (em especial nas últimas três décadas) sobre como, em simultâneo, restabelecer a ilegalidade do passado e prevenir o surgimento de novos casos.

A nível global, a literatura internacional sobre os “aglomerados informais” (*“informal settlements”*) faz uma distinção grosseira entre o Sul Global e o Norte Global (Aguilera & Smart, 2016; Rosenfeld, 2016). Esta diferença refere-se na realidade a uma distinção genérica entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. A problemática dos “aglomerados informais” nos países em desenvolvimento merece elevada atenção por parte da academia, mas dedica-se em grande parte aos bairros de barracas em contexto urbano e por vezes aos loteamentos irregulares (Brueckner & Lall, 2014; Chiodelli & Moroni, 2014; Fernandes, 2011; UN-Habitat, 2003). Dentro da Europa, a distinção dos níveis de incidência da ilegalidade urbanística não é fácil, mas parece existir uma óbvia distinção entre os países do Norte (onde o cumprimento é mais generalizado) e os países do Sul (com um nível intermédio). McKay (2003) sugere que a ilegalidade urbanística é muito mais baixa em França, Alemanha e Luxemburgo do que

em Espanha e Itália, por razões como a falta de pessoal com formação, escassez de recursos e a ausência de predisposição das autoridades para exercer a tutela da legalidade. No contexto dos países desenvolvidos, com maior capacidade de fazer cumprir as regras, falar de “ilegalidade” (Tanasescu *et al.*, 2010) parece mais coerente do que “informalidade”.

Em Portugal, mais de duas décadas após a implementação generalizada dos planos vinculativos para os particulares (Planos Diretores Municipais (PDM) e outros Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT)) e da progressiva densificação do sistema de planeamento, surgem várias interrogações: Estes instrumentos foram capazes de orientar a execução das obras particulares? As práticas de monitorização e fiscalização foram eficazes na prevenção do surgimento de obras divergentes das intenções dos planos? Que resultados alcançaram as políticas e práticas de controlo urbanístico?

Dados oficiais sobre a ilegalidade urbanística são inexistentes em Portugal e a literatura académica é escassa, focando quase em exclusivo a problemática dos loteamentos irregulares urbanos ou “clandestinos”. No entanto, encontra-se pouco estudado o fenómeno da construção ilegal em propriedade privada (com plenitude de direitos de posse). O enfoque desta investigação é o fenómeno “corrente” das obras particulares ilegais. A pesquisa levada a cabo revela que muitas dessas obras ocorrem em zonas rurais, áreas naturais protegidas ou de valor patrimonial onde regras específicas foram desenhadas para garantir a sua proteção. A tentativa de diagnóstico sobre a eficácia dos planos implementados impõe saber: Que tipo de infrações é mais comum? Quais as características do fenómeno em termos de incidência e localização? Quão extensivo é o incumprimento dos instrumentos gestão territorial? Ao contrário dos bairros de barracas ou loteamentos irregulares urbanos, onde os fatores demográficos, económicos e sociais são associados à necessidade primária de habitação, é difícil clarificar os motivos da continuada realização de obras particulares ilegais. Afinal o que leva os promotores a ignorar as regras estabelecidas? Contudo, o surgimento de obras ilegais incompatíveis com normas de planeamento não pode ser apenas atribuído ao comportamento ilícito dos promotores. Não raramente, contribui também a falta de adequação e razoabilidade dos Instrumentos de Gestão Territorial

(IGT) e normas de direito urbanístico. O tema da ilegalidade urbanística desencadeia por isso uma necessária reflexão sobre a pertinência, objetivos e o funcionamento de todo o sistema de planeamento territorial.

Para protelar a demolição e justificar a manutenção temporária das operações urbanísticas incompatíveis com os IGT muitas vezes é criada a expectativa de regularização em sede de revisão dos PDM. No entanto, caberá aos planos atender aos interesses dos particulares e solucionar a situação das obras particulares ilegais? Com que critérios? Durante as últimas duas décadas em Portugal, a combinação do aumento de restrições à construção, de condições à venda de imóveis e um maior rigor no controlo urbanístico conduziu ao conhecimento por parte da administração de muitas situações de ilegalidade em desconformidade com as normas vigentes. Sendo a demolição (ou a reposição das condições iniciais do terreno) de difícil execução, a tónica da resolução do problema assenta quase em exclusivo na legalização. Neste procedimento a tendência tem sido moldar as regras para justificar a aprovação da legalização. Os “jogos” de planeamento (Wagner, 2016) consentidos (ou sugeridos) pela administração local são férteis neste campo.

Em qualquer país onde exista regulamentação de planeamento, o controlo urbanístico é duplamente necessário e complexo. As dificuldades sentidas na tutela da legalidade e na procura de soluções têm um alcance transversal entre países. Os programas de amnistia, a promoção da legalização e outras formas de atuação implementadas pela administração dividem muitas vezes a opinião pública e tornam-se um desafio para as entidades, tribunais e governantes. As políticas e a forma de atuação das instituições variam substancialmente entre países, tanto ao nível nacional como local. Contudo, o espírito generalizado das políticas públicas assenta na combinação de instrumentos de controlo e planeamento territorial com restrições que afetam o valor do património imobiliário. Entre o impacto económico e o desenvolvimento urbanístico, o equilíbrio é difícil de atingir. As restrições devem ser pensadas de forma a dissuadir o proprietários e as empresas de levarem a cabo novas ilegalidades mas não tão restritivas que as impeçam de contribuir para a economia. O desenho regulatório não deve beneficiar os infratores, mas, por outro lado, deve evitar fazer exigências irrealistas ou

assentar em recursos inexistentes nas instituições (por exemplo, requeridos para a extensiva demolição ou alteração de planos).

As políticas públicas de resposta à ilegalidade em propriedade privada têm sido implementadas nos países do Sul da Europa a ritmos diferentes e com opções diversas no conteúdo e na forma. Em Espanha, o *regime de similar a fora de ordenação* (“*assimilado a fuera de ordenación*”, advindo da Lei do Solo de 1965) foi adotado pela jurisprudência a partir do final da década de 1980 sofrendo um processo gradual de ajuste (Cortés Moreno, 2011; López Pérez, 2010) e com alterações significativas em 2016. Os programas de amnistia fizeram tradição na Turquia, que conta com 16 programas de amnistia desde 1983 (Ozer, *et al.*, 2007; Unsal, 2009) e também em Itália, com várias amnistias desde 1985 (Zanfi, 2013; Zoppi, 2000). Já na segunda década do terceiro milénio, em 2011, a Grécia implementa um programa similar, ainda que com efeito temporário (Lalenis, 2015; Potsiou & Boulaka, 2012).

A administração portuguesa dá também mostras de despertar lentamente para a mudança de paradigma no campo do controlo urbanístico, da atuação da fiscalização e para as “políticas” de legalização. Em 2014, a introdução do termo “legalização” no léxico urbanístico foi, após décadas de prática (Calor, 2013; Rodrigues, 2012) finalmente consagrada na legislação¹. No mesmo ano é implementado o Regime Extraordinário de Regularização das Atividades Económicas² (RERAE), uma amnistia de planeamento “seletiva”. As conferências decisórias do RERAE começam no final de 2016 a ganhar contornos e o tema do impacto que a ilegalidade urbanística tem (ou deveria ter) no sistema de planeamento está, por isso e finalmente, em “cima da mesa”.

Ao nível da fiscalização já antes se tinham feito sentir alterações relevantes na forma de atuação da administração local. Em 2008, o procedimento de comunicação prévia previsto no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação³ (RJUE) e em 2011, a

¹ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro.

² Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro.

³ A comunicação prévia foi introduzida no RJUE com a Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro, mantendo-se nas demais versões.

mera comunicação prévia do Licenciamento Zero⁴ trouxeram inovação ao estabelecer a fiscalização *a posteriori* como método exclusivo de controlo de algumas operações urbanísticas e atividades. A reação da administração local terá por isso de ser agilizada, já que o tradicional tempo de resposta ao licenciamento de obras particulares não é compatível com a fiscalização sucessiva. Como é natural, a fiscalização municipal desempenha um papel deveras relevante na cadeia de acontecimentos. Ainda hoje se mantém atual a ideia de que a “fiscalização é provavelmente... o elo mais fraco do sistema de planeamento” (Dobry, 1975 in McKay & Ellis, 2005). Por tradição, a fiscalização urbanística não é um tema popular em planeamento, pela sua elevada complexidade, tecnicidade e dependência da área jurídica (Harris, 2015) mas afigura-se como um elo fundamental no processo. A dificuldade da fiscalização de obras particulares é, ao contrário de outros fenómenos ilegais com elevada densidade, lidar com um número elevado de pequenas infrações, dispersas no espaço e no tempo.

Os problemas operacionais reportados em outros países desenvolvidos são equivalentes aos portugueses (e provavelmente a muitos outros países). A literatura aponta para a infrequência da aplicação de medidas punitivas, a falta de vontade para as levar até às últimas instâncias e os magistrados não serem treinados para lidar com a complexidade da legislação urbanística (McKay & Ellis, 2005); a dificuldade de acesso à propriedade e à informação, os insuficientes recursos humanos e económicos afetos ao serviço de fiscalização (McKay, *et al.*, 2015; Rush, *et al.*, 2012); a dificuldade em identificar e comprovar as alterações de uso (Harris, 2015); e a tolerância do Estado perante determinados tipos de fenómenos (Tanasescu, *et al.*, 2010). Estes tópicos apontam para fragilidades comuns. Serão as fragilidades de outros países semelhantes ou diferentes das existentes em Portugal? As políticas públicas poderão ser fortalecidas ou, perante a desvalorização cultural da ilegalidade urbanística, estas serão sempre condenadas a fracassar? Naturalmente, a solução adotada por cada país tem os seus pontos positivos e negativos. A comparação entre países permite uma visão deveras enriquecedora, desenvolvendo o autoconhecimento nacional e ao mesmo tempo

⁴ A mera comunicação prévia foi introduzida pelo Decreto-Lei n.º 48/2011, de 1 de abril (Licenciamento Zero) e vertido para o Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de janeiro (Regime Jurídico de acesso e exercício de atividade de comércio, serviços e restauração – RJACS).

equacionar alternativas e melhorias às políticas e práticas de controlo de obras particulares.

1. Objetivos

Tendo em conta a problemática identificada na introdução, o objetivo central desta tese é:

- ✓ Apresentar recomendações aos decisores portugueses no sentido de minimizar as fragilidades das políticas e práticas de controlo urbanístico de obras particulares, em especial perante a situação de incompatibilidade com normas de planeamento.

Os objetivos específicos complementares à construção do objetivo central são organizados em três momentos e definidos da seguinte forma:

- ✓ Diagnosticar o fenómeno da ilegalidade urbanística nas suas diversas dimensões;
 - Identificar as condições e motivações que concorrem para o seu surgimento;
 - Apontar os problemas gerados no ordenamento do território, na economia e na sociedade;
- ✓ Identificar as fragilidades das políticas e práticas portuguesas do controlo urbanístico em Portugal;
 - Entender as razões subjacentes à leniência da administração nas ações de monitorização e reposição da legalidade;
 - Apontar as incongruências resultantes da articulação entre normas de controlo prévio e instrumentos de planeamento;
 - Refletir sobre as espectáveis consequências das políticas públicas relativas às obras em desconformidade com as normas de planeamento.

- ✓ Propor recomendações para a melhoria do sistema de planeamento:
 - Analisar as políticas e práticas de países mediterrâneos nas vertentes das principais fragilidades identificadas em Portugal.
 - Repensar as políticas de forma integrada, com vista à melhoria do controlo urbanístico e, por consequência, do sistema de planeamento territorial.

2. Questões e hipóteses

As hipóteses colocadas relacionam-se com as etapas necessárias para alcançar os objetivos acima definidos, sendo orientadores da estrutura da tese.

A. Quais os fatores que justificam o surgimento as obras particulares ilegais nas últimas duas décadas?

- ✓ Hipótese 1. A carência de habitação primária, as dificuldades socioeconómicas da população e insuficiência de alojamento conduziram à necessidade de um aumento de edificações ilegais.
- ✓ Hipótese 2: As motivações dos promotores prendem-se com o desconhecimento das normas e conveniência e padrões de consumo dos promotores.

B. Quais os fatores que impedem a concretização do controlo urbanístico por parte da administração local de forma eficiente e integrada?

- ✓ Hipótese 1: O excecional compromisso político para com os eleitores impede a concretização das ações de monitorização.
- ✓ Hipótese 2: O âmbito do controlo prévio é demasiado restritivo às intenções dos promotores e as medidas de tutela e os recursos financeiros à disposição da administração local são insuficientes para operacionalizar a reposição da legalidade.

C. As políticas e práticas de controlo urbanístico na Andaluzia, Grécia e Israel têm ferramentas que garantem uma mais eficaz concretização dos objetivos do sistema de planeamento?

✓ Hipótese 1. As políticas públicas têm com um desenho mais congruente, mas não se revelam eficazes.

Hipótese 2: Não existem políticas públicas assentando as soluções sobretudo na resposta caso-a-caso.

D. As boas práticas e políticas públicas das áreas de estudo poderão ser adotadas e contribuir para ultrapassar fragilidades identificadas em Portugal?

✓ Hipótese 1: As diferenças de organização administrativa e sistema de planeamento impedem a adoção das políticas e práticas de outros países.

✓ Hipótese 2: Algumas das ferramentas são eficazes e podem ser adotadas, com as devidas adaptações de contexto para ultrapassar as fragilidades.

3. Metodologia

O objeto central da tese assenta numa investigação de carácter empírico, sustentado por metodologias comparativas. Segundo Kantor & Savitch (2005) a comparação permite clarificar e explicar fenómenos sociais por três razões: (i) porque a comparação mostra com maior precisão como as variáveis funcionam diferentemente numa variedade de cenários; (ii) porque permite perceber melhor como a descoberta de anomalias dentro de diferentes sistemas podem refinar e aprimorar o conhecimento teórico; e (iii) porque a comparação providencia modelos de contraste que apontam distinções cruciais dentro de um determinado conjunto de resultados. O exercício de comparação tem como objetivo a procura de similaridades e variações que revelam as diferenças entre entidades mas também os aspetos únicos de uma entidade em particular, que seria virtualmente impossível de outra forma (Mills, van de Bunt, & Bruijn, 2006). A metodologia comparativa é utilizada nesta tese em dois âmbitos espaciais. A nível nacional pela comparação das práticas municipais de 20 municípios da região do Oeste e Vale do Tejo (OVT), reportando ao âmbito territorial do Plano Regional

de Ordenamento do Território (PROT-OVT) e abrangendo por isso as sub-regiões do Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo. A nível internacional, assenta na comparação das políticas e práticas de controlo urbanístico com Andaluzia (comunidade autónoma de Espanha), Grécia e Israel. Naturalmente, a comparação transnacional conhece obstáculos acrescidos do ponto de vista metodológico, já que não existe uma teoria comum de políticas urbanas aceite universalmente que providencie uma direção e preposições testadas para examinar os fenómenos urbanísticos entre diferentes países e culturas (Kantor & Savitch, 2005).

Na última década os estudos urbanísticos conheceram um renascimento e reorientação da investigação transnacional comparada, alimentada pelos debates da globalização (McFarlane & Robinson, 2012; Nijman, 2007; Sellers, 2005). Segundo McFarlane & Robinson (2012), em concreto esta reorientação relaciona-se com: (i) a globalização e referência cruzada de políticas e modelos urbanos; (ii) a circulação de peritos na área da arquitetura, consultoria e planeamento; (iii) o trabalho do ativismo urbano transnacional; (iv) e as trocas de ressonâncias globais de culturas urbanas.

Kantor & Savitch (2005) identificam como principais obstáculos ou falhas nas comparações de âmbito urbanístico: (i) o âmbito ou profundidade; (ii) os significados de contexto e (iii) o paroquialismo conceitual. Numa construção mais elaborada, Mills et al. (2006) apontam como problemas persistentes: (i) a seleção de casos, unidade, nível e

Quadro 1: Quatro combinações alternativas de combinações de alegações, estratégias de inquérito e métodos

Abordagem de investigação	Alegações de Conhecimento	Estratégia de Inquérito	Métodos
Quantitativo	Suposições pós positivistas	Desenho experimental	Medir atitudes, classificação de comportamentos
Qualitativo	Suposições construtivistas	Desenho etnográfico	Observações de campo
Qualitativo	Suposições emancipatórias	Desenho narrativo	Entrevistas de respostas abertas
Métodos mistos	Suposições pragmáticas	Desenho de métodos mistos	Medições fechadas, observações abertas

Fonte: Tradução de Creswell (2003, p. 20)

escala de análise; (ii) a construção de equivalência; (iii) a variável ou orientação para o caso e (iv) as questões de casualidade. Porque esta última construção aponta algumas soluções é utilizada como base estruturadora da metodologia aplicada, tanto na comparação nacional como internacional, descrita nos subcapítulos seguintes.

A investigação comparada é um termo amplo que inclui tanto a comparação quantitativa como qualitativa de entidades sociais, cuja relação pode ser estabelecida a nível geográfico ou político sob a forma transnacional ou regional (Mills et al., 2006). A metodologia mista assenta numa matriz que utiliza uma combinação de observações participativas e entrevistas semiestruturadas (dados qualitativos) com a tradicional informação estatística (dados quantitativos). De acordo com Creswell (2003), a estratégia para a concretização deste método pode ser por mistura, ligação ou incorporação⁵. Nesta tese utiliza-se a denominada metodologia mista com estratégia de incorporação, em que o *“investigador converge dados quantitativos e qualitativos de forma a providenciar uma análise compreensível do problema de investigação. Neste tipo, o investigador recolhe ambas as formas de dados ao mesmo tempo durante o estudo e depois integra a informação na interpretação dos dados gerais”* (Creswell, 2003, p.16). As limitações de cada um dos métodos poderão ser ultrapassadas pela utilização de tipos de metodologias complementares. Assim, os exercícios quantitativos (construídos a partir de dados estatísticos, relatórios da atividade dos municípios e dados de informação geográfica) complementam a investigação empírica. Os dados quantitativos foram imprescindíveis para documentar e fundamentar a relevância da temática de estudo, complementando a análise qualitativa que constitui a base da investigação.

A análise qualitativa assenta em entrevistas presenciais e semiestruturadas com técnicos ou dirigentes da administração local. As entrevistas semiestruturadas combinam perguntas abertas e fechadas onde o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema proposto em contexto semelhante ao de uma conversa informal. Este tipo de entrevista é assertivo, na medida em que permite delimitar o volume da informação e obter assim um direcionamento maior para o enfoque do tema e dos

⁵ As traduções para português de “sequential, concurrent, transformative” são diversas, pelo que se utilizaram aquelas que se julga terem uma ligação mais imediata ao conteúdo.

objetivos a alcançar (Boni & Quaresma, 2005). Permite a comparação através do mesmo conjunto de perguntas, em que as respostas refletem as especificidades entre entrevistados e municípios (e não a diferença das perguntas). Sempre que possível foram acauteladas as sugestões de Bourdieu (1993) para a realização de entrevistas. Este autor defende que o próprio investigador deve fazer a entrevista, por melhor saber o que está à procura (facilitando a troca e interpretação de expressões não-verbais), que as transcrições sejam realizadas pelo investigador e o texto seja aliviado de frases confusas e redundâncias verbais ou tiques de linguagem. Os subcapítulos seguintes aprofundam as especificidades de cada uma das metodologias utilizadas.

3.1. Análise quantitativa

A própria natureza da ilegalidade urbanística, em que o propósito (ou efeito) é fugir ao controlo formal, acarreta grandes desafios quando se pretende realizar qualquer análise quantitativa. A ausência de dados quantitativos oficiais é uma das características partilhadas pelas áreas de estudo internacionais. Em Portugal, a ausência de estimativas institucionais ou académicas conduziu à necessidade de, por um lado, reunir a informação avulsa dispersa e, por outro lado, realizar exercícios próprios de estimativa sobre a incidência de ilegalidade urbanística. Sendo a análise quantitativa subsidiária, os exercícios encaixam em diferentes capítulos.

O primeiro exercício quantitativo apresenta uma estimativa do número de edificações executadas sem licença de construção em Portugal no período 1991-2011, com base informação estatística do INE. O segundo documenta a incidência dos processos de legalização na atividade de gestão urbanística em quatro municípios do OVT (Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém), através de dados obtidos na investigação empírica. No terceiro exercício, com o recurso a Sistema de Informação Geográfica (SIG) e deteção remota, é estimado o aumento das áreas construídas em solo abrangido pela Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Reserva Ecológica Nacional (REN), em três municípios (Almeirim, Benavente e Santarém).

3.1.1. Estimativa de edifícios executados sem licença de construção

A estimativa foi calculada para cada uma das NUTS III (NUTS 2001), com base em dados estatísticos disponibilizados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE). Esta

estimativa foi obtida pela diferença entre número de Edifícios Construídos (EC) entre 1991 e 2011 e o número de Edifícios Licenciados, ao qual foi somado o número de Edifícios Demolidos. Uma vez que o licenciamento passou a ser obrigatório em todo o território nacional com a vigência do Decreto-lei n.º 445/91, de 20 de outubro, os dados representam as duas primeiras décadas em que se pode afirmar a condição de ilegalidade das edificações.

Para os Edifícios Construídos adotou-se um dado direto do Censo de Recenseamento da População de 2011 (decenal) quanto aos edifícios cuja construção foi atribuída à época 1991-2011. Este afigura-se mais fidedigno e adequado do que a diferença entre número de edifícios apurados nos sucessivos censos decenais, pelas diferenças significativas de metodologia e de organização administrativa. Os dados Edifícios Licenciados são disponibilizados por ano e apenas a partir de 1995. O número das licenças de obra referentes ao ano de 2011 não foi considerado porque os Censos de 2011 foram realizados no início do ano. Para compatibilizar, para o período 1991-1994 para os anos em falta foi adotado o valor dos Edifícios Licenciados de 1995 (primeiro ano com informação disponível). Para garantir a congruência com os dados sobre Edifícios Construídos (EC) baseados nos Censos (em que não são considerados os edifícios totalmente utilizados para fins diferentes da habitação (INE, 2011)) nos Edifícios Licenciados foram considerados apenas os parâmetros relacionados com “habitação familiar”. Dentro deste item optou-se por incluir tanto as “novas construções” como a “ampliação, reconstrução e alteração”. Os dados sobre Edifícios Demolidos (ED) têm a mesma origem e seguiram a mesma metodologia do que os Edifícios Licenciados (EL). O cálculo pode ser sintetizado na seguinte fórmula:

$$EI_{1991/2011} = EC_{1991/2011} - (\sum EL_{1995/2010} + 4 \times EL_{1995}) + (\sum ED_{1995/2010} + 4 \times ED_{1995})$$

Os resultados devem ser lidos como o número mínimo de Edifício Ilegais (EI) não precedidos de licença de construção, salvaguardando estarem excluídos os edifícios totalmente utilizados para fins diferentes da habitação. O cálculo foi realizado “por defeito” atendendo a que: (i) as licenças de “ampliação, reconstrução e alteração” por

certo correspondem a um número superior aos edifícios associados ao período de referência nos Censos; (ii) as licenças de construção foram consideradas na íntegra mas nem todos os edifícios terão sido construídos⁶; e (iii) o número de demolições é bastante reduzido e inverosímil (em especial na primeira década). Esta diferença poderá ser contrabalançada pelo facto de algumas licenças de construção corresponderem na realidade a legalizações de edificações mais antigas. Haveria certamente vantagens em apurar uma estimativa mais “fina” em torno destas *nuances* e de edificações de todos os usos. No entanto, não sendo este o objetivo principal deste estudo, os valores apresentados cumprem o propósito indicativo de ilustrar a pertinência da investigação.

3.1.2. “Peso” da legalização na atividade do licenciamento

Este exercício teve em consideração quatro municípios do OVT (Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém) e tem por base os dados disponibilizados por alguns dos entrevistados e apurados pela autora no município de Santarém. Em Alpiarça a listagem dos processos de obras foi facultada em papel, tendo sido manualmente identificados e contabilizados aqueles cujo campo “assunto” referia “legalização”. Na Azambuja, os dados foram extraídos do relatório de “Indicadores da Atividade Desenvolvida no Departamento de Urbanismo”. Para aferir a totalidade de processos de obras procedeu-se à contabilização das ocorrências dos 25 códigos relativos a operações urbanísticas e posteriormente à das legalizações (diferenciadas com o código “LEG”). No Cartaxo, os dados foram fornecidos pelo técnico entrevistado já sob a forma quantitativa. Em Santarém a pesquisa foi realizada no programa informático Sistema de Processos de Obras (SPO). O total de processos foi aferido pela soma dos vários códigos atribuídos a operações urbanísticas (01, 16, 35). As legalizações foram identificadas através de pesquisa da palavra “legalização” no campo “assunto”. A pesquisa abrange assim todas as situações cuja legalização é inicialmente identificada pelos requerentes, mas poderá excluir situações em que a necessidade de legalização é identificada ou incluída em fase posterior, bem como eventuais erros de digitação.

⁶ Os dados sobre edifícios concluídos do INE referem-se a “obra que reúne condições físicas para ser habitada ou utilizada independentemente de ter sido ou não concedida a licença ou autorização de utilização”, pelo que não é passível de ser considerada para o efeito.

Os dados comparativos dos quatro municípios referem-se ao período 2008-2012, últimos cinco anos completos anteriores à realização das entrevistas. Apresentam-se também os dados sobre um período mais alargado em Santarém, desde 1995 (data da entrada em vigor do PDM). Visando a uniformização dos dados recolhidos, o critério foi contabilizar apenas os processos de operações urbanísticas (licenciamentos e comunicações prévias) relativas à execução de obras de edificação, tendo sido excluídos todos os outros (p.e. operações de loteamento, certidões, autorização ou alteração de autorização de utilização). Apesar da diversidade de fontes, crê-se ter sido construída a equivalência necessária à comparação.

3.1.3. Incumprimento de restrições de utilidade pública

Na tentativa de aferir o nível de incumprimento das restrições associadas à RAN e REN, o terceiro exercício quantitativo pretende aferir o grau de mudanças no uso do solo com base na comparação da cartografia de uso do solo de 1990 e 2007. Esta análise decorre da colaboração da autora com investigadoras do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa e que se traduziu num artigo apresentado e publicado nas atas de uma conferência internacional (Calor, *et al.*, 2015). Os dados são referentes a três municípios portugueses (Almeirim, Benavente e Santarém), para os quais a informação sobre o PDM já se encontrava vetorizada e foi disponibilizada pela Comunidade Intermunicipal de Lezíria do Tejo (CIMLT) ao Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa no âmbito dos projetos académicos AGRIMET-MOD: Metropolitan Agriculture Spatial MODELing (PTDC / ATP-EUR / 4910 / 2012) e DAUME (ANR-10-STRA-0007).

Para a análise foram utilizadas as Cartas de Ocupação do Solo (COS) de 1990 e 2007 (denominadas COS1990 e COS2007) à escala de 1:25.000, com uma unidade cartográfica mínima de 1 hectare. Não existe uma COS oficial entre estas datas, mas o prazo é adequado para o propósito, visto permitir uma avaliação da situação em 1990 (antes da aprovação dos PDM) e posteriormente, 12 a 14 anos após sua entrada em vigor. Os mapas foram produzidos pela Direção Geral do Território (DGT), com base em ortofotomapas com quatro faixas espectrais (azul, verde, vermelho e infravermelho). Estes dados foram foto-interpretados com uma precisão interpretativa média de 95%.

A Carta do Solo é dividida em níveis hierárquicos, desde o nível 1, contendo cinco tipos primários ((i) áreas artificiais, (ii) áreas agrícolas e agroflorestais, (iii) florestas e áreas naturais e seminaturais, (iv) zonas húmidas, (v) cursos de água) até o nível cinco, contendo até 190 classes. Para este estudo foi utilizado o nível um, extraíndo as três classes principais de cobertura do uso do solo: áreas artificiais, áreas agrícolas e seminaturais. O zonamento do PDM foi produzido na mesma escala espacial dos mapas de cobertura de uso do solo, 1: 25.000, possibilitando assim a sobreposição e análise comparativa.

A metodologia tem limitações que devem ser consideradas para efeitos do diagnóstico a alcançar. Por um lado, a análise depende da interpretação correta das imagens e, por outro, da confiabilidade dos métodos de deteção remota automática. Sublinha-se que o Tipo um da Carta do Solo é produzido numa escala que não alcança o detalhe da edificação. Não corresponde por isso a um polígono de implantação mas sim a áreas mais abrangentes onde o uso do solo foi alterado (Figura 1). Além disso, os métodos de deteção automática não permitem distinção entre a edificação privada e a construção pública (estradas, ferrovias e outros serviços). Uma análise mais detalhada mostra que o número de vias públicas não é muito relevante, exceto para o caso do município de Benavente, onde um troço de autoestradas de dimensão significativa (A13 e A10) foi construído durante o período de intervalo considerado. Apesar das limitações,



Figura 1: Representação da escala do tipo um da Carta de Uso do Solo.
Fonte: sítio da DGT

a análise fornece um diagnóstico importante e uma quantificação indicativa do aumento durante as duas primeiras décadas em que o sistema de planeamento foi implementado nos municípios de estudo.

3.2. Análise comparativa nacional

A análise no contexto nacional assenta em entrevistas semiestruturadas a técnicos e dirigentes da administração local do OVT. O guião foi previamente elaborado e testado numa entrevista-teste com o Chefe de Divisão do município de Santarém em novembro de 2012, que permitiu identificar fraquezas e eliminar algumas repetições. Os devidos ajustes foram realizados, dando lugar ao guião final (Anexo II), estruturado em três blocos temáticos: (i) enquadramento sobre a experiência profissional dos entrevistados, os instrumentos de Gestão Territorial vigentes e a orgânica do município; (ii) caracterização das obras particulares ilegais, designadamente sobre o contexto geográfico-social onde são realizadas; (iii) tratamento dos processos de legalização e ações de reposição da legalidade. A análise em apreço foi desenhada para melhor compreender as práticas da administração local e as diferenças na implementação das políticas públicas.

As entrevistas foram marcadas com recurso a contacto telefónico dirigido ao superior hierárquico do serviço de gestão urbanística ou, na sua ausência, de um técnico ou coordenador. Estas tiveram lugar entre Agosto e Setembro de 2013, em 20 dos municípios da região do OVT. Nos demais municípios do OVT não foi possível concretizar as entrevistas, por indisponibilidade dos dirigentes ou técnicos no referido período. A concentração das entrevistas num curto período pretendia limitar o contexto “temporal”, nomeadamente quanto ao enquadramento legal, ciclo político e reformas internas esperadas nos municípios. A sua realização ocorreu num período que antecedeu eleições autárquicas de 29 de setembro de 2013 e da data limite para as reestruturações administrativas impostas pelo governo, que ditariam a redução de chefias. As entrevistas foram transcritas integralmente pela autora. As respostas foram organizadas de imediato com correspondência a cada uma das perguntas (em detrimento da transcrição sequencial de cada entrevista). A classificação de tópicos e tendências de resposta ditam a estrutura de apresentação dos Capítulos 4 e 5. A salvaguarda da identidade dos entrevistados e dos municípios é assegurada pela

atribuição de um código, composto pela sigla do país PT (Portugal); da NUTS III: O (Oeste); M (Médio Tejo) e L (Lezíria do Tejo), seguida de um número. Nos casos de referência expressa ou óbvia a lugares ou características únicas dos municípios foi prescindido do código, identificando-se antes o município. A região do OVT foi escolhida pelas seguintes características:

- ✓ Integra um número significativo de municípios (20), com dinâmicas sociodemográficas distintas e modelos de ocupação do território diferenciados. São analisados municípios marcadamente rurais, com cidades-médias, zona costeira e diferentes graus de influência da AML.
- ✓ Exclui a AML, onde o fenómeno “clandestino” tem características próprias, mas tem com esta área uma relação de proximidade, sofrendo pressões urbanísticas na sua área de influência;
- ✓ Tem áreas de carácter rural bastante marcado onde se afirma a necessidade de preservar os valores naturais, agrícolas e florestais, mas em simultâneo integra três cidades de média dimensão que criam polaridades no território;
- ✓ Agrega NUTS III com dinâmicas distintas (Oeste, Médio Tejo e Vale do Tejo) mas abrangidas pelo mesmo Plano Regional (PROT-OVT);
- ✓ Integra o município de Santarém, onde a autora exerce a sua atividade profissional, facilitando o relacionamento pessoal com os entrevistados e o conhecimento aprofundado da área de estudo.

O relacionamento profissional e proximidade os entrevistados é salientado por Bourdieu (1993) como um fator a privilegiar nas entrevistas. Houve uma preocupação inicial de ver negada as entrevistas e acesso à informação, por o controlo urbanístico ser um tema “sensível” para os municípios, mas que no final se revelou infundada. No entanto, a taxa de sucesso na obtenção das entrevistas foi efetivamente maior na NUTS III da Lezíria do Tejo, onde a proximidade aos entrevistados é maior.

3.3. Análise comparativa internacional

A realização de entrevistas em países estrangeiros encontrou dificuldades adicionais, a primeira das quais decorrente do que alguns autores chamam de contextualização (Mills *et al.*, 2006). Isto porque o tema da ilegalidade urbanística tem, dependendo da nacionalidade do interlocutor, uma associação imediata com tipos ou subtipos de ilegalidade diferentes – geralmente o fenómeno predominante no seu país de origem. Numa primeira fase a diferente terminologia impediu a identificação prévia de literatura dedicada. Assim, a base de partida à investigação internacional foram as entrevistas exploratórias em vários países, cuja oportunidade e disponibilidade durante os primeiros anos da investigação permitiram. Além dos países que se tornaram estudos de caso foram realizadas entrevistas exploratórias em municípios da Alemanha, Áustria, Bélgica, França, Itália, Suíça e Turquia (listagem no Anexo I). Esta abordagem foi essencial para identificar “palavras-chave”⁷ para a pesquisa de referências bibliográficas e que serviram de “gatilho” para várias conversas informais com investigadores internacionais. A instância de investigação de Abril a Junho de 2013 no “Laboratório de Políticas de Planeamento Comparado” do Technion, Israel Institute of Technology em Israel, sob a orientação da Professora Dr.^a Rachel Alterman permitiu abrir horizontes e conhecer em profundidade o país enquanto área de estudo. Na sequência desta instância, a participação no projeto de investigação Europeu “*Mare Nostrum, Bridging the Legal-Institutional Gap in Mediterranean Coastline Management*” nos dois anos seguintes trouxe também a oportunidade de aprofundar a investigação na Grécia. Na Andaluzia os dados foram recolhidos em visitas espaçadas no tempo. Para a construção da visão internacional comparada foram também de particular relevância conversas informais com académicos dos países de estudo, por ocasião de seminários e conferências internacionais (em especial as da associação “*Planning Law and Property Rights*”). Já na fase final da investigação, a instância de investigação de cinco dias na University of West England em Inglaterra, sob a orientação do Prof. Adam Sheppard, foi importante para esclarecer o sentido de algumas questões de “*planning enforcement*” encontradas na literatura.

⁷ São exemplos de palavras chave “assimilado a fuera de ordenación” em castelhano, “condono edilizio” em italiano, “taktopoiisi” em grego.

A escolha das áreas de estudo foi realizada no final do ano de 2013. Um estudo preliminar da comparação foi testado na conferência *Planning Law and Property Rights* em fevereiro de 2014 em Haifa, Israel. Entrevistas complementares, com maior incidência nas questões de aprofundamento, tiveram lugar numa fase posterior: na Grécia em abril de 2014, em Israel em fevereiro de 2014 e em Espanha em outubro de 2016. Espanha (Andaluzia), Grécia e Israel foram os estudos de caso escolhidos, pelos seguintes fatores:

- ✓ A homogeneidade cultural, de características mediterrânicas e integração na Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), em que o incumprimento das normas tem um nível intermédio (entre os países do Norte da Europa e países em desenvolvimento);
- ✓ Os aspetos comuns e dissonantes do sistema de planeamento (Grécia e Espanha mais similares a Portugal e Israel divergente);
- ✓ As “soluções” das políticas públicas de controlo de obras particulares incompatíveis com as normas de planeamento serem muito diferenciadas;
- ✓ A relevância das políticas públicas e práticas serem relevantes para a discussão e elaboração de recomendações;
- ✓ A oportunidade de tempo e recursos para aprofundar a investigação nesses países (Espanha pela proximidade física, Israel e Grécia por relações sociais académicas estabelecidas);
- ✓ A ligação ao mediterrâneo e a maior incidência de ilegalidades conduziram à escolha da Andaluzia, em detrimento de outras Comunidades Autónomas de Espanha (estas têm autonomia legislativa em matéria de ordenamento, o que impossibilita generalizar a análise ao país).

O guião das entrevistas para os interlocutores internacionais (Anexo II) tem como base os mesmos blocos temáticos do guião nacional, sendo muitas das perguntas comuns. Contudo, por existirem vários aspetos do sistema administrativo e organizacional desconhecidos, foram contempladas perguntas adicionais exploratórias sobre o funcionamento do sistema de planeamento. Na Andaluzia as entrevistas foram realizadas em castelhano, em visitas pontuais (ver anexo II). Em Israel e na Grécia, as visitas foram mais longas e a língua de comunicação foi o inglês. Não sendo esta a língua

materna de nenhum dos interlocutores, durante a entrevista foi muitas vezes necessário reformular as perguntas.

À medida que se avançava no conhecimento de determinado país as perguntas exploratórias (p.e. sobre as linhas gerais do sistema de planeamento e políticas públicas) foram abandonadas em detrimento das de profundidade (p.e. procedimentos internos, instrução de processos, valores das contraordenações). As entrevistas foram gravadas mas transcritas apenas parcialmente. A informação recolhida foi, sempre que possível, confirmada em fontes bibliográficas de origem académica, institucional e de imprensa escrita.

4. Fragilidades da investigação

A investigação foca em exclusivo a perspetiva dos atores da administração local. O tempo, os recursos disponíveis e a dimensão das tarefas propostas não permitiram a realização de entrevistas sistemáticas com representantes de outros atores do processo, nomeadamente promotores, agentes imobiliários, Organizações Não Governamentais (ONG) e decisores políticos. Reconhece-se que o alargamento das entrevistas a um conjunto mais amplo de atores permitiria uma visão mais abrangente sobre a temática. Contudo, tratar esta diversidade de forma integrada em sede de entrevistas não foi viável no tempo útil de realização da tese.

No entanto, é relevante mencionar que foram realizadas algumas entrevistas cirúrgicas ao nível da administração central, com técnicos e dirigentes da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) no Algarve e em Lisboa e da Direção Geral do Território (DGT). O conteúdo destas “conversas” reflete-se essencialmente no capítulo do diagnóstico nacional, mas não deixa de ser sentido que a realização de mais entrevistas e de forma mais estruturada poderia trazer um melhor entendimento sobre as entropias institucionais que afetam o planeamento em Portugal.

Diferente de outros temas académicos de planeamento, a investigação sobre a ilegalidade parte de uma base teórico-conceitual muito reduzida. As referências literárias, especialmente em Portugal, são bastante limitadas. A documentação académica de casos é escassa, mesmo quando atingem a mediatização (como no caso

das habitações ilegais na Ria Formosa). Assim, a compreensão dos fenómenos externos aos municípios de estudo revelaram-se um “puzzle” difícil de montar. No entanto, tentou-se transformar esta limitação em virtude, ao reunir informação dispersa para estruturar o enquadramento teórico.

A conjugação com a atividade profissional ditou restrições no tempo de permanência em outros países e forçou a redução do número de estudos de casos a comparar (dos cinco previstos no projeto tese, analisaram-se apenas três). A aposta foi por isso o aprofundamento em detrimento do número, permitindo um maior nível de aprofundamento de cada área de estudo. A intenção de alargar a comparação de políticas sobre a ilegalidade urbanística a outros países é um campo de potencial investimento em investigações futuras (ver Secção 3 das Conclusões & Recomendações).

5. Estrutura

A estrutura da tese assenta em três partes, uma de enquadramento teórico e duas de investigação empírica, nacional e internacional. O primeiro capítulo providencia uma perspetiva sobre os fenómenos de ilegalidade urbanística a nível global, evidenciando semelhanças e diferenças dos tipos de situações de ilegalidade: (i) apropriação; (ii) loteamentos e fracionamentos irregulares; e (iii) obras particulares. Para ilustrar os tipos e subtipos são apresentados exemplos nacionais e internacionais, referenciados à literatura académica ou na imprensa. O capítulo seguinte estuda para as obras particulares, e para o contexto nacional. A integração dos elos do sistema de planeamento, a evolução do controlo urbanístico municipal, a estimativa sobre a realização de edifícios habitacionais construídos sem licença no período 1991-2011 e as políticas e práticas de reposição da legalidade em Portugal são aqui exploradas.

Ainda dentro do campo teórico, o Capítulo 3 é dedicado à revisão de literatura das questões mais locais, quer sobre o comportamento dos particulares (“teoria comportamental”) como da atuação municipal (“*planning enforcement*”), bem como das especificidades normativas da i/legalidade.

Os dois primeiros capítulos da segunda parte assentam na análise qualitativa do conteúdo das entrevistas e dois estudos quantitativos, de âmbito municipal. O Capítulo

4 introduz as questões de índole territorial, quer da caracterização geográfica, social e económica, como da incidência de situações de ilegalidade urbanística. O capítulo seguinte explora a componente das práticas municipais de reposição da legalidade, analisando a perspectiva dos entrevistados. As conclusões extraídas até aqui são traduzidas em cinco tópicos sobre as principais fragilidades das políticas e práticas de controlo urbanístico de obras privadas em Portugal.

A terceira parte considera os tópicos das fragilidades portuguesas estruturando a comparação internacional. A comparação com Andaluzia (Espanha), Grécia e Israel permite identificar denominadores comuns e aspetos dissidentes em relação a Portugal, proporcionando uma visão abrangente dos problemas. Perante a nova perspectiva alcançada são ponderadas recomendações, com vista ao fortalecimento do sistema português.

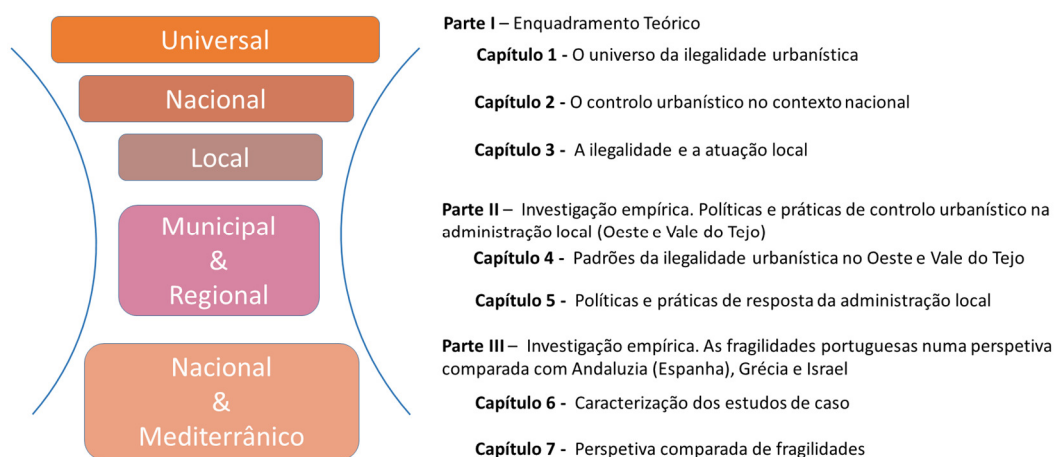


Figura 2: Síntese da estrutura de tese
Fonte: Elaboração própria

Em suma, a tese é orientada por uma estrutura de matriz geográfica. O enquadramento teórico parte do geral para o particular: universal, nacional e local; enquanto a investigação empírica nasce do nível local & regional, desenvolvendo-se para o internacional (países mediterrâneos da OCDE). Esta estrutura pode ser traduzida na forma de “ampulheta” (Figura 2).

A nível da delimitação da investigação será ainda de frisar que o enfoque é o fenómeno “corrente” das obras particulares ilegais. Como tal, deliberadamente, não são

tratadas em profundidade: (i) casos de ilegalidade material, decorrente de licença ou autorização inválida por anulação, revogação ou determinação de ato nulo (por ter contornos jurídicos específicos que ultrapassam o enquadramento disciplinar desta tese); (ii) obras realizadas por entidades públicas (dado imiscuir-se na relação entre entidades da administração, tema que a metodologia não pretendeu aprofundar); e (iii) o processo de regularização das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (por não se tratar de propriedade privada plena e o regime de copropriedade exigir um tratamento diferenciado).

6. Termos e conceitos

Explicitam-se aqui os principais termos e conceitos adotados nesta tese, para clarificar o sentido. Esta não pretende ser uma listagem exaustiva mas sim seletiva dos termos e conceitos que poderão ser novidade ou de significado menos imediato para o leitor. Optou-se assim por excluir os termos estabilizados (como licenciamento, operação urbanística ou instrumentos de gestão territorial) ou aqueles definidos de forma mais elaborada ao longo da tese (como sistema de planeamento).

- ✓ **Amnistia de planeamento:** documento legal com período de vigência limitado que visa resolver o limbo económico-jurídico das operações urbanísticas incompatíveis com os IGT.
- ✓ **Controlo urbanístico:** poder exercido pela administração que visa garantir a adequação das operações urbanísticas com as normas de planeamento territorial. Inclui as medidas diretas e indiretas de tutela da legalidade.
- ✓ **Legalização:** forma de reposição da legalidade pela via formal (podendo no entanto depender de alterações materiais).
- ✓ **Reposição material da legalidade:** demolição, reposição do terreno ou da construção nas condições originais, por intervenção física no território ou nos edifícios.
- ✓ **Medidas diretas de tutela:** sanções e outras ferramentas ao alcance da administração local ou central (quando tenham jurisdição sobre o território). Inclui a aplicação de contraordenações, ordens de embargo e cessação de utilização.

- ✓ **Medidas indiretas de tutela:** formas alternativas de controlo da condição de legalidade de edificações por entidades externas à administração local com impacto direto no valor do imóvel. Podem incluir medidas como a restrição à venda ou transmissão (verificada por notário), hipotecas (por entidades bancárias), atribuição de fundos comunitários (União Europeia) e instrumentos fiscais (pela Autoridade Tributária).
- ✓ **Normas de planeamento:** todas as regras sobre a implantação, volumetria e relação entre edifícios. Com um sentido amplo, abrange não só as normas definidas em PMOT mas também normas de salvaguarda patrimonial ou outras de organização espacial do edificado como por exemplo o afastamento entre edifícios.
- ✓ **Normas técnicas:** aquelas cujo objetivo é determinar a configuração interior e exterior dos edifícios do ponto de vista da arquitetura, estabilidade, térmica, acústica e outros projetos de especialidades.
- ✓ **Obras particulares:** todas e quaisquer operações urbanísticas realizadas na presença de legitimidade de posse plena, por entidades não públicas. Pode resultar de uma ou mais operações urbanísticas.
- ✓ **Política de controlo urbanístico:** Ações estruturadas e concertadas da administração, orientadoras das atividades de licenciamento e tutela urbanística. Pode referir-se à atuação da administração central (mais frequente) e da administração local (quando regida por critérios claros).
- ✓ **Prática de controlo urbanístico:** Somatório de ações individuais e decisões sobre as questões de licenciamento e tutela da legalidade, com tendência para a ausência de critérios de coerência e transparência.
- ✓ **Promotores:** proprietários, arrendatários ou outros detentores de direitos reais que, com legitimidade de posse, realizem operações urbanísticas.
- ✓ **Restrições Imobiliárias:** uma das medidas de tutela indireta da legalidade, que restringe os direitos de hipoteca, venda ou transmissão dos bens imóveis.
- ✓ **Tutela da legalidade:** Inclui as medidas diretas de tutela da legalidade, bem como as ações jurídicas subsequentes à atuação sobre as infrações urbanísticas.



PARTE I – Enquadramento Teórico

CAPITULO 1. Universo da ilegalidade urbanística

1.1. Trilogia da ilegalidade urbanística

A ilegalidade urbanística é um universo complexo de situações diferenciadas. No sentido de delimitar e clarificar o campo de estudo da investigação será, em primeira instância, necessário observar as suas diferentes vertentes. No campo da ilegalidade urbanística existe uma dificuldade objetiva de “classificação”. Mesmo na literatura especializada, sob o chapéu de “informal” são referidas situações de génese muito distinta. Afinal, que semelhanças e diferenças podem ser apontadas entre uma “favela” na América do Sul, uma segunda habitação nas dunas de uma praia em Portugal, a construção de uma habitação no *greenbelt* em Inglaterra ou a ocupação de prédios devolutos na Holanda?

Com vista à compreensão global do fenómeno, da clarificação do discurso e enquadramento do tema de estudo, neste capítulo é proposta uma categorização dos vários tipos e subtipos da “Ilegalidade Urbanística”. Dado não ter sido identificado na literatura uma classificação satisfatória, entende-se que os processos urbanísticos informais carecem de uma “arrumação”. A matriz aqui proposta abrange os vários casos encontrados na literatura e na investigação empírica desta tese, que salvo melhor conhecimento, é de carácter inovador no contexto de países desenvolvidos. Esta pretende ajudar à compreensão global do tema e evitar equívocos no enquadramento do objeto de estudo (não raras vezes confundido com outras problemáticas).

A complexidade dos processos de transformação fundiária conduz à proliferação de termos que, numa primeira instância, dificultam a compreensão das *nuances* da ilegalidade urbanística. “Bairros de lata”, “Bairros de barracas”, “Bairros clandestinos”, “Áreas de Génese Ilegal” (AUGI), “Área de construção clandestina” (Lopes, 2004), “Territórios de génese ilegal” (Bogus et al. 2010), construção “marginal”, “espontânea”, “informal” ou “ilegal” são algumas das expressões utilizadas em Portugal, mas que nem sempre fazem a devida referência ao tipo de problemática. Também a nível internacional são múltiplas as designações. O Quadro 2 indica vários termos utilizados para caracterizar cada um dos tipos de ilegalidade urbanística.

O tema dos “aglomerados informais” (*“informal settlements”*) predomina na extensa literatura urbanística internacional, associada quase sempre à problemática dos bairros precários nos países em desenvolvimento (Brueckner & Lall, 2014; Fernandes, 2011; UN-Habitat, 2003). “Ilegal” é menos utilizada na literatura em língua inglesa, no entanto com algumas exceções dignas de nota (Tanasescu et al., 2010; Cardoso, 1983). A ausência do termo ilegal da literatura parece assentar em duas razões distintas. Na literatura sobre aglomerados informais devido ao estigma social e sentido criminalizado. O informal tem uma conotação social mais neutra que permite: (i) aliviar o estigma social de uma temática muito explorada na perspetiva de melhoramento das condições de habitação da população desfavorecida; (ii) desvincular da associação ao “crime”, indo ao encontro da importância relativa com que as infrações urbanísticas são encaradas pela sociedade; e (iii) desvalorizar o carácter normativo da legislação, muitas vezes visto como “desadequado” ou “muito exigente”.

Na literatura de *“planning enforcement”* com origem no Reino Unido (berço da grande parte da literatura teórica) são mais comuns as expressões *“unauthorized”* ou, referindo-se à ação, *“breach of planning control”* (Burby et al., 1998 e Mackay 2003, 2014). Os termos “illegal” and “lawful” também fazem parte do léxico do sistema de planeamento mas todos se aplicam em situações distintas. Porque no Reino Unido o sistema de planeamento é discricionário (sem planos vinculativos) e a obtenção de licença de construção não é obrigatória na maioria dos casos⁸ (sendo apenas

⁸ Com exceção das obras em edifícios classificados.

uma recomendação), o sistema de fiscalização adquire dois “níveis”. Perante a identificação de uma obra sem “licença de planeamento” a fiscalização avalia se esta se encontra ou não de acordo com a “*policy*” estabelecida. Em caso de desacordo, essa obra é denominada “*unauthorized*”, sendo negociado com o promotor um prazo para remediar a situação ou apresentar o pedido de licença de planeamento. Apenas no segundo “nível”, quando o promotor não se predispõe a remediar a situação, esta passa a ser uma infração e ser considerada “ilegal”. Outra situação distinta é o caso de a obra estar em desacordo com a “*policy*” mas ter decorrido o prazo de prescrição para atuação

Quadro 2: Termos utilizados para designar os três tipos de situações de ilegalidade

Tipo 1 Apropriação ilícita do solo	Tipo 2 Loteamentos irregulares	Tipo 3 Obras particulares ilegais
<ul style="list-style-type: none"> ✓ - Bairros de barracas ou bairro de lata (Portugal) ✓ - Favelas ou Comunidades (Brasil) ✓ Squatted settlements (Inglaterra) ✓ Slums (U.S.A) ✓ Shanty town (UK) ✓ Chabolos (Espanha) ✓ Bidonville (França) ✓ Borgate (Itália) ✓ Gecekondü (Turquia) ✓ Villas miseria (Argentina) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “Clandestinos”, Áreas Urbanas de Génese Ilegal” (Portugal) ✓ Loteamentos irregulares (Brasil) ✓ Plotlanders (Inglaterra), Hutters (Escócia) e Chalets (País de Gales) (Ward, 2004) ✓ Semi-informal settlements ou semi-unauthorized settlements (Chiodelli & Moroni, 2014) ✓ Settlements involving landownership (Silva & Farrall, 2016) ✓ Unlawful development (Curci, 2012) ✓ Pirate urbanization (Aguilera & Smart, 2016) or pirate subdivisions (Davis, 2006) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Construção ilegal (Portugal) ✓ Unauthorized ou Breaches of planning control (Reino Unido) ✓ Construction ou Installation non conforme (Suíça, Cueni, 2005) ✓ Situación de asimilación a fuera de ordenación (Espanha) ✓ Abusivismo edilizio (Itália) ✓ Taktopoiisi (Grécia)

Fonte: Elaboração própria

da administração (4 ou 10 anos). Esta passa então ao estatuto de “*lawful*” podendo ser solicitada a certificação desse facto pela administração local. A ausência do termo “*illegal*” da literatura do Reino Unido deve-se por isso à existência de um nível primário e não criminalizado de ações urbanísticas.

Na maioria dos países Europeus onde os planos são vinculativos e construir sem licença é uma infração (variando no entanto entre mera contraordenação ou crime), o termo “ilegal” é mais coerente. Em Portugal, a literatura de urbanismo denota menos reticências no uso da palavra “ilegal”, ao qual não será alheio o facto de a expressão

“génese ilegal” constar no título de legislação nacional⁹. A adição da “génese”, com semelhante intenção, tem um efeito também atenuador. Por motivos de clarificação, os termos adotados nesta tese orbitam em torno de variações semânticas de “ilegal”. O termo “clandestino” é intencionalmente abandonado. Nesta matéria, concorda-se com a afirmação de Cardoso (1983, p.341) em como *“a produção ilegal de habitação é, por conseguinte, nem necessariamente clandestina, nem espontânea nem informal. O uso de tais adjetivos referentes a este tipo de habitação pode ser enganador.”*

Apesar de as obras particulares serem o enfoque da investigação, a interdependência dos conceitos conduziu à necessidade de tipificar os processos de ilegalidade urbanística. Vários autores fazem a distinção entre os bairros nascidos de apropriação do solo e de loteamentos irregulares (Chiodelli & Moroni, 2014; Silva & Farrall, 2016b). Contudo, salvo melhor conhecimento, a matriz de Soliman (2007) é pioneira a cruzar estes dois tipos de ilegalidade urbanística com as obras ilegais realizadas em propriedade privada. Este autor define três tipos de *“informal settlements”*: Tipo A - *semi-informality*, Tipo B - *squatting informality*; e Tipo C - *hybrid/ex-formal informality*. O Tipo C corresponde ao que aqui denominamos de obras particulares ilegais, que o autor descreve como *“unidades residenciais em áreas formais, que temporária ou permanentemente adquiriram graus de informalidade. (...) Os edifícios foram construídos ilegalmente ou foram transformados ao longo do tempo com divisões fundiárias ilegais. Em muitos casos, algumas unidades em bairros formais ou até em edifícios individuais, podem ser formais mas noutros foram ampliados ilegalmente ou modificados ao longo do tempo”* (Soliman, 2007, p. 22). As subcategorias do Tipo C de Soliman (2007) preveem a diferenciação entre: (i) edifícios antes legais; (ii) zonas históricas; e (iii) em situação de rendas controladas.

Com base no modelo conceptual de Soliman, Guevara (2014) propõe uma sistematização mais apurada mas sem os fazer corresponder ao seu país de origem (Itália). Subdivide os “assentamentos informais híbridos em solo privado” em quatro categorias: a) unidades residenciais com uso incoerente; b) unidades residenciais com parcial ou total construção/modificação interior sem licença; c) unidades residenciais

⁹ “Regime excecional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal”, Lei n.º 91/95 de 2 de setembro, com alterações.

com utilização de infraestruturas ilegais; d) unidade residenciais utilizando “mão-de-obra ilegal”.

A “matriz” proposta nesta tese (Figura 3) parte da trilogia de tipos estabelecidos por Soliman (2007) e Guevara (2014) mas propõe uma arrumação diferenciada dos tipos e subtipos, com base na situação socioeconómica dos ocupantes e localização. A proposta prevê ainda: (i) adotar o “chapéu” mais genérico denominado de “Ilegalidade urbanística” (em detrimento de “*informal settlements*”); (iii) inverter os tipos A e B, de modo a obter uma sequência aumentativa pelos graus de segurança de posse; e (iv) restringir o enfoque aos processos urbanísticos (deixando para trás muitas questões paralelas, como o trabalho de mercado negro em obras e subversão de arrendamentos em propriedade do Estado).

A terminologia adotada nesta matriz e na tese recorre a vocábulos de origem distinta que se julgam eficazes na determinação e distinção do conteúdo. Enquanto tradução de “*squatting*” é utilizado o termo “apropriação” por se julgar o mais adequado no contexto nacional. A “invasão de terras” utilizado no Brasil soa demasiado forte para caracterizar o fenómeno nos países desenvolvidos onde a edificação e consolidação dos bairros tende a ser mais lenta e sem forte oposição dos proprietários ou entidades

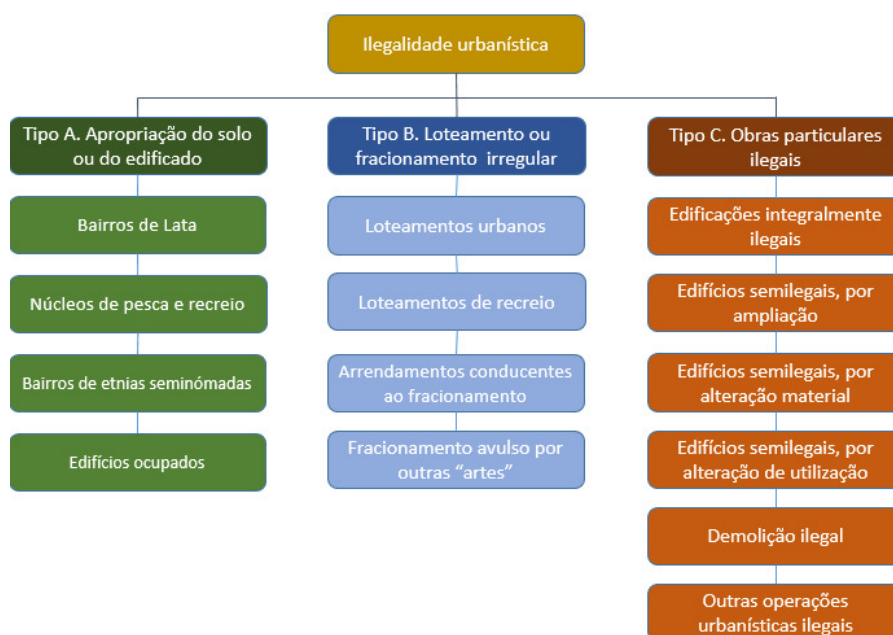


Figura 3: Matriz dos tipos e subtipos de ilegalidade urbanística
Fonte: Elaboração própria

públicas. Estes termos acarretam muitas vezes um estigma social, evitado em contexto formal ou institucional. Por exemplo, no Brasil as favelas são também designadas de “comunidades”, “assentamentos precários” ou “aglomerados subnormais”. Na literatura internacional “*informal settlement*” é o termo mais utilizado (muitas vezes abrangendo também os loteamentos irregulares).

“Loteamento ou fracionamento **irregular**” tem um propósito dissociativo (e introduz o subtil sentido da subjetiva legalidade) que se aplica aos processos dos quais resulta a divisão fundiária. O fracionamento pode decorrer de desanexações ou divisão de coisa comum ou, quando o número de parcelas é extensivo (superior a três na legislação nacional), toma a designação de “**loteamento irregular**”. Este termo, utilizado no Brasil, parece simples e mais adequado ao propósito do que “clandestino”. O termo “Área Urbana de Génese Ilegal” (AUGI) é usado apenas para os casos em que os pressupostos legais de delimitação se aplicaram. Para referenciar a globalidade de casos (delimitados ou não) encontramos ainda na literatura o termo “Territórios de Génese Ilegal” (Raposo, 2010). A dificuldade terminológica deste “tipo” existe igualmente no contexto internacional. Em inglês a designação também não é uniforme, oscilando entre “*semi-unauthorized*”, “*semi-authorized*” (Chiodelli & Moroni, 2014) e “*semi-informal*” (Guevara, 2014; Soliman, 1996).

“Obra particular **ilegal**” é utilizado para referir as operações urbanísticas nas situações de presença de direitos de propriedade plena. Pelo interesse do tema e pela escassez de estudos semelhantes na literatura e resultados obtidos, julga-se que este capítulo prefigura um contributo relevante para o entendimento do universo da ilegalidade urbanística.

A importância na distinção dos tipos de ilegalidade urbanística assenta no facto de uma operação urbanística só poder ser plenamente legal perante a comprovação de legitimidade de posse do terreno. Em Portugal (mas não em todos os países) apenas o proprietário ou o detentor de outro direito real pode obter uma licença de construção. Por consequência, a legalidade de um edifício só pode ser alcançada na presença de legitimidade de posse. Nas situações de apropriação do solo ou edifícios, bem como dos loteamentos irregulares, esta depende da prévia resolução da situação fundiária. No caso de apropriação do solo esta pode ser alcançada, por exemplo, por concessão ou

desafetação e nos loteamentos irregulares, por reconversão ou desanexação. Para clarificação do tema, parece de utilidade abordar a distinção entre **condição de posse** e **edificação**. Apesar de os dois conceitos estarem interligados, a sua dissociação ajuda à compreensão os temas. Simplificando o espectro de possibilidades, imaginemos uma operação urbanística ilegal simples, por exemplo uma nova habitação. Esse mesmo edifício poderá ser implantado em solo com diferentes condições de posse: por exemplo, no domínio público, num terreno em copropriedade múltipla ou em terreno privado (do próprio).

No domínio público o construtor desse edifício comete uma “dupla” ilegalidade:



Figura 4: Esquema simplificado de etapas do processo de legalização.

Fonte: Elaboração própria.

primeiro de legitimidade (por ocupar o solo do domínio público sem título) e segundo, urbanística (por edificar sem título de construção). Nos terrenos em copropriedade múltipla (loteamentos irregulares ou “clandestinos”) a situação será diferente: estamos perante uma irregularidade fundiária (fracionamento irregular) mas que apenas ocorre quando a edificação é materializada. Ou seja, não haveria inconveniente no aumento de coproprietários de um terreno não fosse o facto de com isso ser criada a expectativa de edificabilidade. Em abstrato, se um terreno vendido em “avos” não chegasse a ter determinada a localização dos lotes nem a ser edificado, não haveria matéria informal. O “fracionamento irregular” apenas ocorre pela delimitação física, tentativa de registo independente das parcelas e/ou edificação. Já num terreno privado, não haverá qualquer problema de legitimidade (existindo “segurança de posse”) e o novo edifício será ilegal apenas do ponto de vista urbanístico (por não ter título de construção e/ou não estar de acordo com as normas técnicas ou de planeamento).

Na descrição que se segue, relativa a cada um dos subtipos, são apresentados casos exemplificativos de Portugal e, sempre que possível, de outros países

desenvolvidos. Os subtipos elencados não pretendem ter uma formulação exaustiva (que careceria de um maior investimento metodológico) mas apenas “organizar” os casos encontrados na literatura e na investigação empírica de suporte à tese.

1.2. Tipo I – Apropriação do solo ou do edificado

A apropriação do solo decorre da construção isolada ou concentrada de edifícios ilegais, em terras invadidas ou apropriadas, sobre as quais quem edifica não tem qualquer direito sobre a propriedade do solo.

Os bairros informais urbanos abordados na literatura dizem sobretudo respeito aos casos de apropriação de solo público nos países em desenvolvimento, com edificações autoconstruídas por população pobre, no interior ou periferia de grandes centros urbanos (Brueckner & Lall, 2014; Chiodelli & Moroni, 2014; Fernandes, 2011; UN-Habitat, 2003). Contudo, os casos de apropriação de solo não se esgotam na ocupação de terrenos públicos, tão pouco afetam apenas áreas urbanas e também não se cingem à colmatação das necessidades de habitação de população migrante, pobre ou socialmente desfavorecida. Mesmo nos países onde os bairros de barracas são o fenómeno predominante, estes coexistem com outros tipos de ilegalidade urbanística.

Merece por isso a pena apontar as principais características de cada um deles. Entre a revisão de literatura e a investigação empírica foram identificadas situações de apropriação que poderão ser agrupadas nos seguintes subtipos:

- ✓ Bairros de barracas;
- ✓ Núcleos de pesca e recreio;
- ✓ Bairros de etnias seminómadas;
- ✓ Edifícios ocupados.

1.2.1. Bairros de “barracas”

O “clássico” aglomerado informal surge da apropriação de solo por população migrante, no interior ou periferia de cidades de grande dimensão. A migração, a falta de alternativas da população mais pobre e a ausência de resposta social de habitação são

apontados como os fatores de necessidade que conduzem à ilegalidade. Em comparação com os países em desenvolvimento, os bairros de barracas em Portugal e na Europa têm uma escala mais reduzida (Aguilera & Smart, 2016). Dentro do grupo dos bairros de barracas importa ainda fazer outra distinção ao nível do regime de propriedade. Este assunto tem pouco relevo na literatura mas faz toda a diferença na prática, por facilitar ou condicionar a intervenção da administração. Em Portugal foram aferidos os seguintes casos: (i) solo público; (ii) solo privado do município; (iii) solo privado do Estado; e (iv) solo privado de particulares.

- ✓ A apropriação do **solo público** é provavelmente a situação mais comum. Este é o caso do Bairro Cañada Real, situado na periferia de Madrid, apontado como o maior “bairro de barracas” da Europa (Aguilera & Smart, 2016). Na AML, pela atualidade, pode ser mencionado por exemplo o Bairro do Lelo (concelho de Almada), inserido na zona de proteção da arriba fóssil da Costa da Caparica. Esta ocupação recente (2000-2014) para habitação primária conta com 400 habitantes (Pires, 2014). Perante a ocupação do solo público, a administração pode fazer uso de ferramentas como o despejo, realojamento e demolição ou, em alternativa, a concessão de títulos de propriedade. Na literatura dos países em desenvolvimento a concessão de título (“*tittling*”) é tida com o ponto de partida para o melhoramento das condições materiais e sociais dos bairros (Gilbert, 2002; de Soto, 2000).
- ✓ A apropriação de **domínio privado do município** é uma situação diferente da anterior, mais favorável à resolução. O Bairro PRODAC (Associação de Produtividade de Auto Construção) e o Bairro São João de Brito (Pires, 2014) são dois exemplos encontrados no município de Lisboa. Nestes casos a apropriação inicial foi consentida e assenta na cedência a título precário. No sentido da resolução, uma vez ultrapassada a questão da divisão fundiária e dotação de infraestruturas, esta pode ser transmitida aos privados (o que nem sempre é possível na apropriação do solo público).
- ✓ A apropriação do **domínio privado do Estado** é provavelmente menos frequente em Portugal do que as categorias anteriores. O único exemplo encontrado é o Bairro da Serra do Pilar em Vila Nova de Gaia, construído em

terrenos pertencentes ao Ministério das Finanças. Após décadas da autarquia tentar sem sucesso regularizar o bairro, a resolução parece estar mais perto com a concretização da compra dos terrenos por parte do município (Coentrão, 2016). Em países com mais níveis intermédios de administração (Federal, Regional) pode haver diferenças significativas nas medidas de tutela passíveis de ser adotadas (o que motiva algumas vezes a premeditação da escolha do terreno alvo de apropriação).

- ✓ A apropriação de **propriedade de particulares** é, de entre as categorias aqui mencionadas, provavelmente a que apresenta mais dificuldades de resolução, visto a resposta da administração estar limitada. O caso do Bairro da Cova da Moura na Amadora é um exemplo claro de como a tentativa de intervenção da administração pode sair frustrada perante a presença de direitos dos proprietários (Ascensão, 2016).

Realça-se que com base nos casos aqui apontados, a primeira etapa para a resolução “favorável” aos moradores sobre a situação de posse passa pela integração do solo na gestão ou no domínio privado do município.

1.2.2. Núcleos de pesca e recreio

Os núcleos de pesca e recreio derivam igualmente de apropriação do solo mas diferenciam-se do grupo anterior por a habitação permanente não ser predominante e pela localização, na proximidade de rios ou do mar. A qualidade das edificações tende a ser melhor do que as dos bairros de barracas. Ao contrário dos bairros de barracas urbanos, as edificações (isoladas ou em aglomerados) em Domínio Público Marítimo (DPM) e fluvial tendem a ser executadas por cidadãos nacionais e locais. A atividade piscatória justifica a origem da totalidade dos aglomerados de recreio identificados. Contudo, nas últimas décadas as residências permanentes de pescadores tendem a diminuir, dando lugar a segundas habitações combinadas com o aproveitamento turístico. Nesta categoria recai o que Fernandes (2011) sucintamente aborda como “aglomerados informais de não-pobres”.

Em Portugal, os aglomerados no Domínio Público Marítimo têm uma elevada expressão, em parte motivada pela sua delimitação precoce na história (1864), generosa extensão (50m) e pelo regime especial de bem do domínio público do Estado, inalienável, impenhorável e imprescritível¹⁰. Quer isto dizer que os particulares só podem dispor do direito de utilização ou exploração do Domínio Público Marítimo e nunca da sua propriedade. A **apropriação do Domínio Público Marítimo** por pescadores foi “tradicional” em algumas partes de Portugal. Cardoso (1983, p. 343) refere que as habitações ilegais de recreio “*ocorrem em núcleos concentrados ao longo da costa Oeste ao Sul do Porto e no Algarve.*” Ao Norte, os “palheiros” sobre estacas na costa de Aveiro tornaram-se um símbolo da arquitetura vernacular portuguesa. São Pedro de Moel (Marinha Grande), Alcobaça e Baleal (Peniche) tinham igualmente núcleos em Domínio Público, demolidos entre 1987 e 1988 (Pires, 1996). No entanto, a apropriação do domínio público tem mais expressão na proximidade de Lisboa (Parque Natural da Arrábida, paisagem protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica, Lagoa de Albufeira e Parque Natural de Sintra Cascais) e a Sul do país (Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina e Parque Natural da Ria Formosa). Um inventário realizado pela Sociedade POLIS (2009) entre novembro de 2008 e maio de 2009 revelou existirem 2366¹¹ construções nas ilhas barreira e ilhotes da Ria Formosa (Figuras 5 e 6). Aquela entidade esclareceu em entrevista tratarem-se de 624 edifícios de habitação permanente, 1327 de habitação de lazer/férias, 256 de apoio à atividade de residentes, 123 de apoio à atividade de não-residentes, 27 apoios de praia e 275 com uso não referido. Este número total demonstra um aumento de 18,8% comparado com um estudo similar em 1994 (contudo o estudo de 2009 não abrange as construções que são propriedade de entidades públicas, ao contrário do



Figura 5: Núcleo do Farol, Ilha da Culatra, município de Faro, Portugal. Vista sobre a zona Este.

Fonte: Arquivo da autora (2016)



Figura 6: Praia de Faro, município de Faro, Portugal.

Fonte: Arquivo da autora (2015)

¹⁰ Decreto de 31 de dezembro de 1864, Diário de Lisboa n.º 10.

¹¹ As 2366 construções encontram-se distribuídas pelas ilhas da seguinte forma: Armona 809, Culatra 377, Farol 439, Hangares 162, Praia de Faro 248 (este número não inclui a área central desafetadas do domínio público)), Fuseta 77, Tavira 46 e espalhadas pelos ilhotes 208. Entre elas, as que contam com mais construções são o Ramalhete com 64, Coco com 47 e Ratias com 38 (POLIS, 2009).

anterior) (POLIS, 2009). Sobre a situação da Ria Formosa haverá no entanto de fazer distinções no que respeita ao regime de posse, encontrando-se ali quatro situações diferentes:

- ✓ **Desafetação (em permanência) do domínio público marítimo, com PP:** Na área central da Praia de Faro, 476 280m² foram desafetados do domínio público em 1956¹², transferindo a responsabilidade de administração para o município de Faro. Isto permitiu a delimitação da área urbana e a aprovação de PP em 1988.
- ✓ **Cedência do Domínio Público Marítimo por períodos de 30 anos:** O núcleo central da Armona foi alvo de cedência em 1983¹³, dando ao município de Olhão o direito de usar os terrenos do domínio público localizados na parte Oeste da Ilha da Armona pelo período de 30 anos. Esta cedência foi renovada por igual período em 2013. A área urbana-turística foi alvo de PP em 1995¹⁴.
- ✓ **Domínio privado da Autoridade do Porto de Faro:** Cerca de metade do núcleo do Farol (Ilha da Culatra, município de Faro) pertenceu ao extinto Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos (IPTM). O “Bairro 25 de Abril” iniciado entre 1976-1985 servia de apoio aos trabalhadores e engenheiros durante a construção do pontão. Hoje a área está sob jurisdição da Administração do Porto de Sines e do Algarve.
- ✓ **Domínio Público Marítimo:** Cerca de metade do núcleo do Farol, a totalidade do núcleo de Hangares e Culatra, ilhotes, e construções periféricas na Praia de Faro e Núcleo da Armona estão em Domínio Público Marítimo.

Os casos de apropriação do **domínio público fluvial** têm uma dimensão mais modesta, comparada com a apropriação do Domínio Público Marítimo. A tradição



Figura 7: Aldeia da Palhota, município do Cartaxo, Portugal.

Fonte: Arquivo da Autora (2013)



Figura 8: Construções na margem do rio Evros, município de Alexandroupolis, Grécia.

Fonte: Arquivo da Autora (2014)

¹² Decreto-Lei n.º 40718, de 2 de agosto de 1956.

¹³ Decreto-Lei n.º 92/83, de 16 de fevereiro.

¹⁴ Aviso no Diário da República, II série, de 22 de abril de 1995.



Figura 9: Cova do Vapor, Almada, Portugal

Fonte: Arquivo da Autora (2016)

construtiva dos palheiros da costa de Aveiro (e de apropriação do solo) foi transportada para o Tejo pela comunidade Avieira. Subsistem até hoje palafitas na Palhota (Cartaxo; Figura 7), Caneiras (Santarém) e Escaroupim (Salvaterra de Magos) (Calor, Palla, Nunes & Moreira, 2013; P. Gaspar & Palla, 2009). Algumas destas edificações foram de certa forma legitimadas por “títulos de utilização dos recursos hídricos” anuais e concedidos de forma reiterada durante alguns períodos da sua existência. A singularidade dos métodos construtivos utilizados nas palafitas (Calor, 2011) e da expressão cultural Avieira conduziram à criação do Projeto Cultura Avieira¹⁵ com vista ao reconhecimento do seu património imaterial. A tentativa de fomentar o interesse turístico na Lezíria do Tejo com base numa rota das aldeias enfrenta grandes condicionalismos dos IGT vigentes. Na Grécia, o caso das edificações ilegais nas margens do delta do Rio Evros, no município de Alexandroupolis, apresenta características semelhantes (Figura 8). A discussão em torno da legitimidade em permanecer no local passa por salientar a relevância dos pescadores na vigilância da fronteira com a Turquia (Lalenis, Papatheocharis & Sylaios, 2015). Com base nos exemplos reportados, conclui-se que os sistemas lagunares em zonas costeiras, com águas calmas, como o Evros e a Ria Formosa são propícios à apropriação.

Dentro desta categoria foram identificados ainda casos de **apropriação de solo privado**. O bairro da Cova do Vapor (Figura 9) ocupou um terreno privado da antiga Fábrica de Explosivos da Trafaria (propriedade transmitida por sucessivas vezes a partir da década de 1990). Em 2002 contava com cerca de 350 casas, das quais 90 de habitantes permanentes (Queirós, 2011). No OVT foram reportados casos onde a apropriação se fez com o consentimento dos proprietários. As aldeias Avieiras de Santana (Cartaxo) e Lezirão (Azambuja) nasceram da concentração de habitações de trabalhadores que dividiam as suas tarefas entre a pesca e a atividade agrícola, aos quais os “senhores” concediam, sem contrato ou outro tipo de vínculo, uma parcela de solo para edificar. A falta de vínculo e o desinteresse dos legítimos proprietários do terreno

¹⁵Projeto Cultura Avieira, coordenado pelo Instituto Politécnico de Santarém. Resumo disponível em <http://www.ipsantarem.pt/arquivo/669>.

levou à consolidação das edificações ou transmissão, também informal, a herdeiros ou terceiros. Dado localizarem-se fora das áreas urbanas, e na ausência de possibilidade de fracionamento, a regularização fundiária é de difícil resolução.



Figura 10: Ocupação de edifício resistindo ao despejo, Amsterdão, Holanda

Fonte: Boer (2014)

1.2.3. Bairros de etnias seminómadas

Muitos dos casos de bairro informais retratados na literatura de países desenvolvidos reportam à ocupação de solo alheio por **grupos étnicos seminómadas**. Com especificidades sociais e culturais próprias este é um tema de momento reduzido à dimensão local em Portugal (Dias, Farinha & Silva, 2009; ECRI, 2007) mas bastante mais latente em outros países Europeus. Ryan (2014) documenta que após o alargamento da União Europeia à Roménia e à Bulgária, a Suécia deparou-se com uma migração extensiva da comunidade cigana. Em Inglaterra, a instalação de uma comunidade em DaleFarm, em Essex Green Belt, atingiu também visibilidade mediática e académica (Home, 2012). Os grandes bairros da comunidade beduína nas zonas desérticas em Israel é um assunto amplamente debatido pela literatura internacional (Shmueli & Khamaisi, 2011; Yiftachel, 2008). Assim como nas outras tipologias identificadas, estes aglomerados surgem tanto da apropriação de solo público como do solo privado, estando em função desse facto facilitada ou condicionada a atuação da administração.

1.2.4. Edifícios ocupados

A ocupação de edifícios implica viver ou usar um edifício sem o consentimento do dono, com a intenção de o fazer durante um longo período de tempo. A ocupação casuística de edifícios, especialmente quando vazios, sempre existiu por razão de necessidades habitacionais prementes ou simples oportunidade. Em Portugal, a ocupação de casas abandonadas ou vazias ficou associado ao Período Revolucionário em Curso – PREC, após a revolução de 25 de Abril de 1974 (Varela, 2009) não sendo um fenómeno corrente na atualidade. Contudo, em países do Norte da Europa como a Alemanha e Holanda, esta é problemática atual com raízes antigas. Desde a década de 1960 a ocupação de edifícios é suportada ou inspirada por movimentos sociais organizados (Pruijt, 2013). Depois de uma longa história de conflitos com proprietários, em outubro

de 2010 o Governo Holandês legislou a ocupação no sentido de dificultar a continuidade da longa tradição de ocupação de edifícios vazios para habitação comunitária ou espaços culturais (Boer, 2014). A regulamentação em causa é um bom exemplo de “*extralegality*”, ou seja, de como a ilegalidade é moldada pelas normas (Smart & Zerilli, 2014).

Dentro desta categoria, as motivações dos “ocupas” também não devem ser entendidas como homogêneas e apenas decorrentes das carências habitacionais a preços acessíveis. Pruijt (2013) aponta cinco configurações da “ocupação urbana” tendo em conta as características das pessoas envolvidas, o tipo de edifícios, o enquadramento, as exigências feitas pelos ativistas e mobilização e padrões de organização, a saber: (i) “de privação”, que envolve pessoas pobres que sofrem de privação severa de habitação; (ii) “como estratégia alternativa de habitação” quando as pessoas organizam a ocupação para ir ao encontro das suas necessidades de habitação; (iii) “de empreendedorismo” quando encontra nela a oportunidade de instalar quase todos os tipos de estabelecimentos sem a necessidade de grandes recursos ou o risco de ser atolado em burocracia; (iv) “de conservação”, sendo uma tática usada na preservação da paisagem urbana contra uma transformação planeada; e (v) “política” enquanto campo de ação para aqueles envolvidos em sistemas antipolíticos.

A ocupação de edifícios é em primeiro lugar uma questão de “posse” e não consubstancia necessariamente uma operação urbanística ilegal. No entanto é provável e expectável que estas ocorram, quer pela (frequente) pintura das fachadas, quer por alterações materiais ou de uso.

1.3. Tipo II - Loteamentos e fracionamentos irregulares

Os loteamentos e fracionamento irregulares distinguem-se da apropriação do solo porque os promotores das edificações ilegais têm uma “certa” legitimidade e a existência de um qualquer título de propriedade. A diferença para com as obras privadas é o facto de o título poder ser contestado pela administração. O fracionamento *per si* pode não ser problemático mas a questão essencial é o facto de este propiciar o surgimento de novas edificações em locais não designados ou próprios para o efeito e/ou sem as devidas infraestruturas urbanas.

O loteamento irregular urbano é o subtipo mais comum deste grupo e amplamente explorado na literatura portuguesa (Rodrigues, 2011; Rolo, 2006; Silva & Farrall, 2016a). No entanto, como a seguir se defende, outros processos de fracionamento potenciam o surgimento de edificações de carácter ilegal. As situações reportadas variam na escala e abrangem um largo espectro, desde os grandes loteamentos irregulares da AML à singela divisão de terrenos rústicos em duas parcelas. Neste grupo são apontados os seguintes subtipos.

- ✓ Loteamentos irregulares urbanos;
- ✓ Loteamentos irregulares de recreio;
- ✓ Arrendamentos conducentes ao fracionamento (enfiteuse e aforamento);
- ✓ Fracionamento avulso por outras “artes”.

1.3.1. Loteamentos irregulares urbanos

Os loteamentos irregulares periurbanos constituem um dos principais problemas urbanísticos em muitos países em desenvolvimento e também em vários países Europeus. Gaspar (1989) revela que o problema da construção e urbanização ilegal era já na década de 1980 transversal a vários países da OCDE, nomeadamente em Espanha, Grécia, Itália, Jugoslávia, Portugal e Turquia. No contexto periurbano, este fenómeno é entendido como uma resposta às necessidades habitacionais de uma classe média baixa que na proximidade dos grandes centros urbanos encontra uma solução habitacional alternativa ao setor formal. À medida das suas poupanças, a construção evolutiva de habitações unifamiliares associada a uma pequena parcela de terreno reproduz um estilo de vida rural ou um ideal de habitação, segundo os padrões sociais. A qualidade das edificações em loteamentos irregulares tende a ser superior às dos bairros de barracas e algumas vezes não se distingue do tecido formal da cidade. Apesar de a habitação primária do próprio ser o fator impulsionador do fenómeno, não será de desprezar a coexistência com outros usos complementares, como comércio e serviços (Tomé, 2011). Por outro lado, também se tende a não prestar a devida atenção ao oportunismo que orientou as fases seguintes (Rolo, 2006) e ao extensivo mercado de arrendamento. Smart (1986) denomina este fenómeno como “mercado imobiliário

invisível”. Alguns bairros da AML, como o emblemático bairro da Brandoa, no município da Amadora, têm propensão a incluir este tipo de mercado.

A forma mais frequente de concretizar o loteamento irregular em Portugal era a copropriedade múltipla e venda dos terrenos em “avos”. Ainda que ao número de avos não correspondesse uma parcela física, a divisão era materializada pelo promotor através da colocação de estacas nos limites dos lotes. Apesar de o normativo legal ter conseguido estancar a divisão de parcelas em “avos” a partir da década de 1980¹⁶, a tentativa de divisão de terrenos rústicos é reiterada ao longo do tempo. Técnicos municipais referem por exemplo a constituição de sociedades comerciais, em que o registo comercial de quotas funcionava como equivalente a avos indivisos (Raposo, 2009, p. 29) ou ainda o parcelamento em “quintinhas” de 5.000m², correspondente à área mínima de cultura para terrenos de regadio¹⁷ (Raposo, 2009, p. 32). Perante o conhecimento da situação consumada deste negócio, restará ao município recorrer a processos judiciais para requerer a anulação de escrituras e registos. Este foi um fenómeno predominante nas décadas de 1960 e 1970.

Desde 1973 a legislação de combate ao loteamento clandestino tentou evitar a disseminação do problema. Na segunda metade dos anos 1990, alguns dos loteamentos irregulares foram delimitados pelos municípios como “Áreas Urbanas de Génese Ilegal” na sequência da Lei n.º 91/95, de 2 de setembro. No entanto, nem todos se encontram delimitados. Formalmente não existe informação sistematizada sobre as AUGI delimitadas, mas uma listagem a nível nacional pode ser encontrada em Oliveira & Lopes (2016) como complemento a outros trabalhos com o mesmo propósito na AML (Raposo, 2009; Rolo, 2006). Na atualidade, de uma forma geral, a divisão de terrenos rústicos em grande escala encontra-se estancado, ainda que subsistam outras formas de fracionamento (Secção 3.4. deste capítulo). O bairro da Quinta do Conde é apontado como sendo o maior loteamento de origem irregular na zona de Lisboa (Silva & Farrall, 2016b).

¹⁶ Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de dezembro.

¹⁷ Segundo a Portaria n.º 202/70, de 21 de abril.

1.3.2. Loteamentos irregulares de recreio

Os loteamentos irregulares de recreio (ou de segunda habitação) distinguem-se do grupo anterior pela sua localização geográfica (zonas costeiras, naturais ou outras com valor de recreio) e pelo facto de as edificações serem maioritariamente utilizadas como segunda residência. A distinção para com o primeiro grupo pode ser por vezes ténue, já que a maioria tende a localizar-se em área de influência de cidades grandes ou médias. Contudo, o facto de nitidamente não poderem ser associados a um direito de habitação própria altera as perspetivas sobre a qual são encarados. Sobre estes, encontramos apenas breves anotações na literatura. Cardoso (1983, p. 343) refere que as habitações de lazer são *“maioritariamente um fenómeno da classe média que tem lugar em áreas turísticas e tem principalmente a ver com a falta de estruturas adequadas para o turismo de massas”*. Gaspar (1989, p. 88) faz uma breve anotação, referindo que *“tal prática que não tem o valor social da construção ilegal para habitação permanente, tem originado a destruição de valiosos patrimónios naturais: florestas, praias, dunas e lagos”*. Mais contemporâneo, Curci (2014) considera estarmos perante um problema habitacional diferente dos subúrbios, geralmente caracterizados pela precária condição social, a microcriminalidade ou a sobrelotação. Este autor refere que os loteamentos de recreio são antes um reflexo de uma morfologia urbana claustrofóbica, da rede viária intrincada e da falta de espaços públicos e infraestruturas.

No Reino Unido loteamentos irregulares de recreio surgiram entre as duas Grandes Guerras. Em Inglaterra fenómeno ficou conhecido como *“Plotlanders”*, na Escócia *“Hutters”* e no país de Gales *“Chalets”*. Alguns deles, como Jaywick e Dungeness, permanecem até hoje (Sheppard et.al., 2017). Jaywick tem hoje uma elevada taxa de habitação primária e é indicado como um dos bairros socialmente mais carenciados de Inglaterra (Duell, 2013). Em sentido divergente, Dungeness tornou-se um retiro bucólico de elite. Nos países da Europa do Sul surgem mais tarde, sensivelmente a partir



Figura 11: Bairro de Jaywick, Essex, Inglaterra.
Fonte: Duell (2017)



Figura 12: Loteamentos irregulares de pequena dimensão, junto à Lagoa de Albufeira, Sesimbra
Fonte: Arquivo da autora (2015)

da década de 1960. Curci (2012) documenta de forma aprofundada o impacto de grandes loteamentos de recreio em países mediterrâneos como Itália, Grécia e Croácia. Este autor aponta, com referência ao ano de 2011, a existência de 50.000 casas ilegais na região de Halkidiki (Norte da Grécia) e de 12.000 em Vir City (Croácia). Na Andaluzia (Espanha) a maioria dos loteamentos irregulares encaixa neste tipo, sendo estimada a existência total de 300.000 edificações ilegais (Ruiz Olmo, 2015).

Em Portugal, não foram encontradas quaisquer estimativas. Poderão no entanto ser apontados alguns exemplos de áreas naturais com presença de loteamentos irregulares, como a Lagoa de Albufeira (Sesimbra; Figura 12).

1.3.3. Arrendamentos conducentes ao fracionamento

As figuras da enfiteuse ou aforamento estão na origem de situações de divisão de propriedade atípicas, e que, quando associadas à edificação ilegal, se traduzem também em irregularidade fundiária. A enfiteuse vigorou no ordenamento jurídico português por cerca de um século, entre 1867¹⁸ e 1976¹⁹. Na versão inicial este artigo tinha a seguinte redação: *“Dá-se o contrato de empraçamento ou enfiteuta quando o proprietário de qualquer prédio transfere o seu domínio útil para outra pessoa, obrigando-se esta a pagar-lhe anualmente certa pensão determinada, a que se chama foro ou canon”*. Segundo Gouveia (2011), esta é considerada uma modalidade de “propriedade imperfeita”, sendo diferenciada a extinção entre a enfiteuse rural e urbana. Este contrato era de natureza perpétua, embora pudesse ser rejeitado pelo trabalhador da terra (enfiteuta) perante o pagamento de uma quantia. Esta compensação tendia a ser muito elevada, impossibilitando na maioria das vezes o término do vínculo. Havia por isso uma submissão do enfiteuta ao seu senhorio. O compromisso não cessava com o falecimento do titular, sendo estendido aos seus herdeiros, a quem cabia a continuação do pagamento do respetivo foro. Nos termos do Decreto-Lei nº 195-A/76 é abolida a enfiteuse rural, transferindo para o enfiteuta os direitos reais plenos da propriedade (mediante indemnização definida).

¹⁸ Aprovação da “carta de lei de 1 de julho de 1867.

¹⁹ Decreto n.º 195-A/76, de 16 de março e diplomas sucessivos.



Figura 13: Foros de Salvaterra, município de Salvaterra de Magos, Portugal

Fonte: Websig de Salvaterra de Magos, Ortofotomapa (2006).

Apesar de vocacionado a exploração agrícola da terra, em alguns casos seria proporcionada pelo proprietário a faculdade ao enfiteuta de construir a sua habitação no terreno objeto de contrato. Em algumas áreas do território (geralmente associados ao topónimo de “Foros”) esta situação consolidou-se na configuração do cadastro rural. Nos Açores (Sete Cidades) a densidade de construção prefigura uma situação mais aproximada dos loteamentos irregulares, cuja incorporação no cadastro provavelmente dependerá da realização de um PP. Desconhece-se a existência de situações análogos no contexto internacional, sendo no entanto possível e provável (porque a figura de enfiteuse é originária do Direito Romano) que situação de arrendamento conducente ao fracionamento ocorra em outros países.

1.3.4. Fracionamento por outras “artes”

Outras formas de fracionamento da propriedade de menor dimensão podem ajudar a traduzir-se em ilegalidade urbanística, com efeito semelhante ao de um loteamento. É o caso da concessão de vários **títulos avulsos no domínio hídrico** ou no domínio privado do Estado, municípios ou entidades públicas. A permissão “temporária” (mencionada a Secção 1.2.2. deste capítulo), concedida aos trabalhadores e engenheiros responsáveis pela construção do pontão no núcleo do Farol (Ilha da Culatra, município de Faro) consubstancia na prática o efeito de um loteamento (Figuras 14 e 15). Também o bairro PRODAC em Lisboa nasce da concessão “temporária” do domínio privado do município. Situação semelhante é encontrada nas Caneiras, no município de Santarém, com a concessão de títulos de utilização do domínio público hídrico “temporários” (ainda que neste caso misturado com casos de construção ilegal em propriedade privada). Quando vários títulos incidentes sobre pequenas parcelas são concedidos a várias pessoas e a edificação nos mesmos é consentida (ou ignorada) pela administração que tutela o solo, o “efeito urbanístico” será semelhante a um loteamento. A diferença entre os núcleos de pescadores e de recreio e o fracionamento avulso é que no segundo caso existe (ou existiu) um título conferido pela administração, que induz nos “proprietários” das habitações um sentido de “certa” legalidade.



Figura 14: Vista sobre o Bairro 25 de abril, Farol, Ilha da Culatra, Faro

Fonte: Arquivo da Autora (2016)



Figura 15: Rua do Bairro 25 de abril, Farol, Ilha da Culatra, Faro

Fonte: Arquivo da Autora (2016)



Figura 16: Exemplo de prédio “encravado” consequente de desanexação de artigo urbano (artigo 73).

Fonte: Sítio da DGT (2016)

Parece também importante ressaltar a concretização da divisão da propriedade rústica avulsa, por ser um fenómeno (cada vez mais) frequente nos últimos anos. No ordenamento jurídico português, apenas a divisão em três ou mais parcelas com destino à construção se encontra vinculada à figura do loteamento. A divisão em duas parcelas por “destaque” é um procedimento isento de controlo prévio nos termos do RJUE²⁰ mas sujeito a determinadas condições urbanísticas, cuja verificação é garantida pela emissão de certidão por parte do município. As condições para o destaque prendem-se com: (i) a confrontação com arruamentos públicos (quando a parcela se insira em perímetro urbano); (ii) o cumprimento da unidade mínima de cultura (em parcelas fora dos perímetros urbanos); e (iii) a observância de normas legais e regulamentares, nomeadamente dos parâmetros dos IGT.

Contudo, a concretização de divisão de parcelas rústicas por outras vias é possível no ordenamento jurídico português (nomeadamente pelo Código Civil), sendo não raras vezes concretizada à revelia das condições acima mencionadas impostas aos destaques. Por princípio estas “desanexações” têm origem em negócios jurídicos e

podem ser permitidas: (i) por vontade das partes; (ii) decisão judicial; ou (iii) decorrentes da lei. No primeiro caso, o negócio jurídico (i.e. compra e venda, doação, partilha ou divisão de coisa comum, usucapião, acessão industrial imobiliária) é apresentado ao notário/Serviços de Finanças e posteriormente à Conservatória do Registo Predial. São genericamente aceites quando existem indícios de divisão anterior à vigência do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho ou se trate de uma “divisão de coisa comum” nos

²⁰ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, Artigo 6.º.

termos dos artigos 1412.º e 1413.º do Código Civil e 1052.º a 1057.º do Código de Processo Civil.

São aceites como indícios de divisão anterior a 1973 a data de inscrição na matriz do artigo matricial urbano (atestado pelo Serviço de Finanças) ou a comprovação de existência de edificação anterior a essa data (certificada pelo município competente). Contudo, as divisões assentes nesta faculdade, bem como as de decisão judicial, resultam muitas vezes em situações cadastrais/urbanísticas completamente desadequadas.

Uma forma corrente de desanexação é a “subtração” da área do artigo matricial urbano ao prédio misto original (Figura 16). Quando não é salvaguardado logradouro, a área do terreno/prédio passa a corresponder exatamente à área do edifício. Desta situação resultam por vezes “prédios encravados” (onde uma das parcelas não tem acesso pela via pública). A ausência de espaço envolvente às edificações que garanta o cumprimento das normas relativas às condições de ventilação e iluminação de janelas, acesso a portas²¹ ou de recolha das águas pluviais²² é também constatada frequentemente. Além da desadequação do ponto de vista cadastral, estas “desanexações” são propícias a originar conflitos entre proprietários. Apesar do entendimento corrente de que as regras urbanísticas não podem afastar a aplicação de regras do Código Civil, um Acórdão de 2016 do Supremo Tribunal de Justiça²³ contaria esta tendência ao afirmar que *“os tribunais judiciais não podem manter-se como espaços de aplicação exclusiva do direito civil ignorando as interseções deste com o direito do urbanismo, sendo cada vez mais urgente, face à natureza imperativa e aos interesses públicos que este último prossegue, abandonar este estado “monocromático” das relações entre ambos os ramos do direito”*. Perante a necessidade premente de o

²¹ As normas legais relativas à abertura de janelas ditam a distância genérica de 1,5m ao limite da propriedade (Servidão de Vistas, estabelecido pelo artigo 1360.º do Código Civil). No caso dos compartimentos habitáveis, a distância mínima da janela à extrema deverá ser de 3m para salvaguarda das condições de iluminação de ventilação (artigo 71.º do RGEU).

²² Em suma, a recolha de águas pluviais deve ser realizada “de modo que a beira do telhado ou outra cobertura não goteje sobre o prédio vizinho” (Servidão de Estilicídio, artigo 1365.º do Código Civil).

²³ Acórdão do Supremo Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2016, Processo n.º 5434/09.2TVLSB.L1.S1.

ordenamento jurídico ser lido e aplicado como um todo, a expectativa é de uma alteração profunda nesta matéria.

Ainda no campo das divisões fundiárias simplificadas, Jordão (2009) menciona o estratagema da separação de terrenos agrícolas através da transformação de antigos caminhos de acessos aos campos em **estrada larga e pavimentada**, para posterior registo de novos artigos. No entanto, ao contrário das desanexações, este modo de fracionamento pressupõe a convivência da administração local porque o registo da divisão depende de uma certidão municipal a atestar que o caminho pertence ao domínio público.

Estas divisões adquirem especial relevo para a gestão urbanística quando a capacidade construtiva é baseada em parâmetros percentuais em função da área total do terreno. Isto porque a divisão de uma parcela de terreno onde já estejam esgotados os índices pode aumentar a capacidade construtiva da parcela sobrança, podendo subverter as determinações dos IGT (ver exemplo na Secção 5.5.1. do Capítulo 5). Por isso o fracionamento aumenta consideravelmente o valor comercial dos prédios e estas “escapatórias” têm tendência a ser exploradas por promotores, com reflexo na (des)organização do território.

1.4. Tipo III – Obras particulares ilegais

A categorização em função da natureza da operação urbanística é uma tarefa exigente mas essencial para distinguir os impactos gerados. A sistematização de Soliman (2007) e Guevara (2014) neste capítulo não se afiguram suficientemente ajustadas à necessidade de formular uma conceção gradativa e que aborde o que se considera ser o fator diferencial em relação aos outros tipos de ilegalidade urbanística: a existência de ilegalidade parcial. Enquanto nas tipologias anteriores as edificações serão sempre integralmente ilegais, **no caso das obras particulares também existem edificações parcialmente ilegais, ou semilegais**. Esta situação ocorre quando uma primeira edificação cumpre os requisitos de legalidade à época e posteriormente é alvo de operações urbanísticas ilegais. Esta diferença é relevante na medida em que as *nuances* práticas de controlo sobre as edificações semilegais são de extrema relevância, nomeadamente para a aplicação de medidas diretas e indiretas de tutela da legalidade.

Por parecer útil optou-se pelo termo “semilegal” sugerido por Potsiou (2015), e discriminaram-se três situações em função da graduação de potencial impacto urbanístico: por ampliação, por alteração material e por alteração de utilização. O novo acordo ortográfico acarreta a mais-valia de deixar ao critério do leitor a preferência pela possível interpretação dupla, de “semi-legal” ou “semi-ilegal”. As subcategorias mencionam também a demolição e outras operações urbanísticas ilegais (que não se traduzem em edificação).

Do ponto de vista conceptual, e em função do impacto urbanístico que se discutirá no capítulo seguinte, podem ser apontados cinco subtipos de obras particulares ilegais:

- ✓ Edifícios (integralmente) ilegais;
- ✓ Edifícios semilegais, por ampliação;
- ✓ Edifícios semilegais, por alteração material;
- ✓ Edifícios semilegais, por alteração de utilização;
- ✓ Demolição ilegal;
- ✓ Outras operações urbanísticas ilegais.

Estas categorias, úteis para clarificar o discurso da restante tese, agregam várias operações urbanísticas tipificadas pelo RJUE. As características e casos ilustrativos de cada uma das subcategorias são apresentados de forma sistemática, com notas sobre as principais características e problemas associados. Os casos escolhidos são demonstrativos da presença da problemática em países desenvolvidos, pretendendo evidenciar a sua pertinência, atualidade e impacto. Não sendo o objetivo deste trabalho denunciar situações, os casos mencionados baseiam-se em casos presentes na literatura ou imprensa. O insólito foi outro critério de eleição.



Figura 17: Palheiro de Fidler, Salford, Inglaterra
Fonte: Levy (2015)



Figura 18: Castelo de Fidler, Salford, Inglaterra
Fonte: Levy (2015)



Figura 19: Castelo do apicultor Volker Sieradzki, Alemanha
Fonte: N-tv (2015)

1.4.1. Edifícios (integralmente) ilegais

De entre as operações urbanísticas, os edifícios integralmente ilegais são aqueles com maior impacto urbanístico. A necessidade de executar novas infraestruturas ou a sobrecarga das existentes, a descaracterização da paisagem urbana ou rural, a interferência com a insalubridade de construções vizinhas e a extensiva impermeabilização do solo são alguns dos problemas e impactos imediatos que os edifícios integralmente ilegais podem acarretar. Conforme antes foi referido, porque a legalidade depende da legitimidade de posse, em situações de apropriação do solo ou loteamentos irregulares as edificações serão sempre integralmente ilegais.

A edificação integralmente ilegal em propriedade privada é um fenómeno que tende a desvanecer nos países com economia avançada, mas nem estes estão imunes ao seu aparecimento. Um dos casos internacionais mais curiosos (e com reflexo na mudança das políticas de controlo urbanístico) é o do caso Fidler, um agricultor que construiu uma habitação em forma de castelo no *greenbelt* de Salford, em Inglaterra. O Sr. Fidler manteve a luxuosa habitação camuflada durante quatro anos, sob a aparência de um palheiro, na expectativa de ver decorrido o prazo de prescrição das medidas de tutela da legalidade. Após uma longa batalha judicial, e sob ameaça de prisão, a demolição foi concretizada em junho de 2016 (BBC News, 2016). Em paralelo com outro caso semelhante, o caso Beesley, é discutido agora pelos tribunais e pela academia se haverá necessidade de alterar a legislação inglesa para responder à “ocultação deliberada” (Hatfield, 2013). A série de televisão inglesa *“Damned houses: don’t demolish my home”* relata vários outros caricatos casos da *“batalha dos proprietários para salvar os seus lugares de sonho da demolição, depois de não conseguirem enganar as autoridades de planeamento, revelando até onde alguns vão para defender a sua casa, propriedade e família”*²⁴. Na mesma linha, na Alemanha, o apicultor Volker Sieradzki viu demolido o seu (mais modesto) castelo executado com materiais reciclados e métodos construtivos com preocupações ambientais (N-tv, 2015). Contudo, neste caso a demolição parece ter sido mais motivada pela intenção de expropriação de parte do terreno para a execução de uma via pública do que por uma questão de princípio e

²⁴ <http://www.channel4.com/programmes/damned-designs-dont-demolish-my-home/episode-guide> (acedido em 19 de fevereiro de 2017)

respeito pelas restrições de planeamento, como os casos de Inglaterra. Em ambos os casos, a opinião pública dividiu-se.

Em Portugal, uma breve revisão de imprensa revelou também alguns casos de edifícios integralmente ilegais. Nos últimos anos, mereceram a atenção da imprensa; (i) no Parque Natural da Serra da Arrábida, a casa de um agricultor e da “mulher do Secretário de Estado” e “cerca de uma dezena” de outras habitações ilegais (Cerejo, 2010); (ii) a casa de férias do dono da Altice em Vieira do Minho, onde a alteração do PDM e da REN evitou a demolição (Monteiro, 2015); e (iii) a casa do ex-autarca de Sintra em recurso prolongado nos tribunais (Cerejo, 2014). Estes exemplos são uma amostra das muitas situações existentes no território. Num padrão de ocupação dispersa a maioria das edificações ilegais confundem-se com as legais, sendo impercetíveis para o cidadão comum, e muitos delas, também para a administração.

1.4.2. Edifícios semilegais, por ampliação

Os edifícios semilegais por ampliação são aqueles que, existindo uma primeira edificação legal (com licença de construção) sofrem posteriormente ampliação em altura e/ou da área construída. A ampliação da área construída pode ser confinante ou não com o edifício principal. Evitando a discussão entre ampliações e construções anexas, considerou-se abrangida por esta designação a construção de anexos e outros edifícios, estruturalmente independentes, desde que coexistentes numa mesma parcela de terreno. A questão da existência de uma edificação com título de utilização é deveras importante para efeitos da aplicação das restrições imobiliárias em Portugal (ver Secção 5.4. do Capítulo 5). A ampliação ilegal de edificações legais é a forma mais recorrente e transversal de ilegalidade urbanística. O impacto no território não será tão elevado



Figura 20: Prédio em construção com cinco pisos ilegais, Haifa, Israel.
Fonte: Bosso (2013)



Figura 21: Villa no topo de um arranha-céus de 26 pisos, Pequim, China
Fonte: Designboom (2013)



Figura 22: Bairro de renda económica, Santa Maria Maior no Funchal.
Fonte: Sumares (2016)

como a dos edifícios integralmente ilegais, visto a pré-existência legitimar a utilização das infraestruturas públicas. No entanto, contribuiu para a sua sobrecarga. A estimativa sobre os edifícios semilegais é difícil de alcançar, mas é sentido como um fenómeno muito frequente no contexto mediterrânico. Desde pequenas ampliações a ampliações com várias centenas de metros quadrados, o espectro de situações é amplo.

No contexto nacional encontra-se documentado o caso “evolutivo” do Bairro de Santa Maria no Funchal. Segundo Sumares (2016, p. 12) *“ao longo dos anos, e baseando-se num sistema de autoconstrução ilegal mas tolerado pelo município, cada morador foi expandindo o seu espaço. Delimitaram na maior parte dos casos os terrenos com muros limítrofes e construíram dentro destes muros espaços que chegam a ocupar três pisos. (...) A maior problemática que emerge deste sistema de autoconstrução prende-se com o conjunto urbano que resulta de um somatório de partes. As casas são pouco ventiladas, têm áreas interiores sem luz direta e um défice de áreas exteriores comuns.”*

A literatura dá nota que a ampliação por adição de pisos no topo de edifícios é bastante recorrente em alguns países asiáticos, encarada como uma forma de colmatar a escassez de habitação a preço acessível. O fenómeno das “habitações de cobertura” é extensivo em Hong Kong (Tanasescu et al., 2010). Em Pequim, China, um famoso médico de acupuntura levou a ampliação um pouco mais longe do que o habitual, ao acrescentar uma *vila* de dois pisos no topo de um arranha-céus de 26 pisos (Designboom, 2013). A preocupação dos vizinhos prende-se com o impacto do peso das pedras do “jardim” sobre a estabilidade do edifício. Em Israel um construtor adicionou cinco pisos ao projeto aprovado, durante a execução de um edifício plurifamiliar em Haifa. O caso teve repercussões mediáticas e no sistema de planeamento, perante as várias tentativas da empresa proprietária em alterar os instrumentos de planeamento vigentes e a relutância da administração central em aceitá-la (Bosso, 2013).

Em suma, a ampliação de construções antes legais acarreta (especialmente quando extensivo) também problemas urbanísticos, como a descaracterização da paisagem e do ambiente construído, prejuízo das condições de ventilação e iluminação das edificações (próprias e vizinhas), a sobrecarga de infraestruturas e dos serviços públicos, bem como a redução da área permeável do solo.

1.4.3. Edifícios semilegais, por alteração material

Os edifícios semilegais por alteração material são aqueles cujas intervenções não pressupõem a ampliação de área mas apenas a realização de alterações à fachada, à forma da cobertura ou qualquer outro elemento do “envelope” da edificação. Poderá também incluir as obras no interior dos edifícios, quando estas estejam sujeitas a controlo prévio.



Figura 23: Heaington Shark, Oxford, Inglaterra
Fonte: Osborne (2014)

Entre os casos mais caricatos deste grupo está certamente o Headington Shark, uma escultura do corpo de um tubarão saliente da cobertura de edifício habitacional em banda (Figura 23). O livro do autor desta intervenção revela, entre outras matérias, as hilariantes mas assustadoras batalhas que teve com a Câmara Municipal de Oxford para manter o famoso e muito-amado ponto de referência de Hedington (Heine, 2011).

O **encerramento de varandas** é uma ilegalidade recorrente nos países mediterrâneos. Dependendo da legislação nacional e dos critérios de contabilização de área de construção, este poderá ou não consubstanciar uma ampliação. Na Grécia, as varandas e espaços exteriores (designados espaços “*semi-hypethrials*”) são elementos fundamentais para garantir as condições de ventilação e arrefecimento das edificações, não sendo contabilizados para a área de construção da habitação. O seu encerramento, além de incorrer em desrespeito pelos índices construtivos, acarreta também a diminuição do desempenho energético dos edifícios. O impacto estético da variedade de soluções para encerramento de varandas faz parte do tecido urbano da maioria das cidades mediterrâneas (ver seções 6.3. e 6.4 do Capítulo 6).

Os problemas das edificações semilegais com alterações materiais podem ser apontados como a descaracterização do ambiente construído (assunto especialmente delicado em conjuntos edificados de interesse patrimonial), incoerência formal de fachadas, prejuízo das condições de iluminação e ventilação de compartimentos habitacionais e desempenho energético das edificações.

1.4.4. Edifícios semilegais, por alteração de utilização



Figura 24: Habitação unifamiliar em construção num bairro caro de Israel. A placa diz “unidade habitacional mais pequena na cave, entrada pela garagem”.

Fonte: Arquivo de Rachelle Alterman (2014)

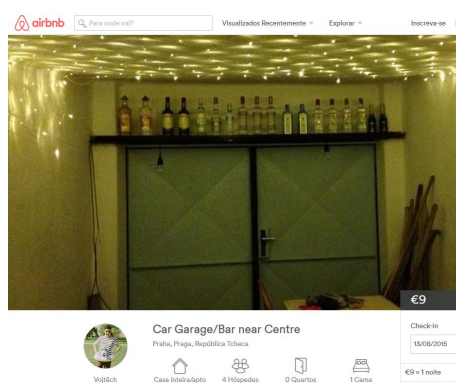


Figura 25: Anúncio de garagem/bar para arrendamento turístico, Praga, República Checa

Fonte: Plataforma Airbnb (2015)

A alteração de uso de uma edificação legal consubstancia uma alteração imaterial, por isso distinta das categorias anteriores. Quando a alteração de uso está sujeita a controlo prévio, trata-se também de uma forma de ilegalidade. A alteração de utilização pode dar-se ao nível da edificação (num todo) ou apenas ao nível dos compartimentos. A divisão interior com aumento do número de fogos encaixa nesta subcategoria. No contexto português (e presume-se que em outros) o conceito de “alteração de utilização” sofre avanços e retrocessos em função de uma política mais ou menos favorável ao negócio. Por exemplo, a alteração de uso de um estabelecimento de “serviços” para “cabeleireiro” esteve sujeita a alteração de uso antes de 2012 (implementação do Licenciamento Zero²⁵), sujeito a mera comunicação até 2015²⁶ e desde então isento de qualquer procedimento. Frequentemente é discutido nas ações da fiscalização municipal e nos tribunais os limites da compatibilidade de uma edificação com autorização para habitação com outros usos (alojamento turístico, confeção de bolos ou

refeições para venda, produção de cerveja, detenção caseira de animais domésticos ou para consumo, etc.).

A alteração de uso ilegal tende a processar-se de uma utilização menos rentável para outra mais vantajosa para o promotor, mas mais exigente em relação às infraestruturas públicas, por exemplo, de garagem para comércio, de arrecadação para habitação ou de habitação para turismo. A alteração do uso de compartimentos (ou edificações acessórias) com divisão e aumento do número de fogos é frequente em países onde o preço da habitação ou do arrendamento é elevado. Este tema é identificado no sistema de planeamento do Reino Unido como a problemática da

²⁵ Decreto-Lei n.º 48/2011, de 01 de abril.

²⁶ Decreto-Lei n.º 10/2015, de 16 de Janeiro.

“habitação de ocupação múltipla”. Segundo Cauvain & Bouzarovski (2016), em Inglaterra é estimado que entre 1 e 3% dos edifícios de habitação do país tenham edifícios partilhados ou subdivididos no setor de arrendamento privado. Em Londres, alguns bairros conhecem maior concentração e podem chegar aos 15%, tendo ficado popularizado pela expressão *Beds in sheds*.

Em Calgary, Canadá, o fenómeno da ocupação de caves de edifícios habitacionais é um problema extensivo e de longa data. Tanasescu et al. (2010) apontam para a existência de 18.000 apartamentos de cave, com condições de segurança e habitabilidade não regulamentares. Estes autores documentam em profundidade o processo de retrocessos e avanços das políticas municipais de controlo urbanístico e tentativas de regularização. Em Israel a subdivisão de apartamentos é também comum. A Figura 24 documenta um desses casos, onde a placa anuncia a existência de uma segunda habitação com entrada pela cave. A multiplicação de fogos ou de ocupantes em ambientes urbanos acarreta problemas de salubridade, segurança (nomeadamente contra incêndios), estacionamento, sobrecarga das infraestruturas e serviços. Em Portugal, no OVT (e provavelmente em outras regiões do país) a alteração de uso de anexos para habitação é também frequente, ainda que mais restrita à utilização pelo núcleo familiar.

Dada a sua rentabilidade, o aproveitamento turístico fomenta também a utilização de edificações às quais não são formalmente reconhecidas as exigíveis condições de habitabilidade (note-se que o atual regime do “Alojamento Local” pressupõe a existência de autorização de utilização²⁷). Contudo, o arrendamento de anexos e outro tipo de construções “precárias” (ainda que adaptados para o efeito) para fins turísticos pode ser problemático. Em Praga, República Checa, encontrava-se publicitado na plataforma Airbnb²⁸ o arrendamento turístico de uma garagem, que também servia de bar e cuja casa de banho era localizada nos arbustos vizinhos (Figura 25).

²⁷ Embora se conheçam interpretações diferentes, considera-se que segundo o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 128/2014, de 29 de agosto as edificações deverão possuir autorização de utilização para habitação (moradia ou apartamento) ou estabelecimento de hospedagem.

²⁸ <https://www.airbnb.pt/rooms/10457093> (acedido em 26 de junho de 2015).

A sobrecarga das infraestruturas advindas do intensivo uso sazonal não é um problema urbano desprezível. O controlo urbanístico da alteração de uso é manifestamente mais difícil do que as demais categorias porque assenta em circunstâncias nem sempre traduzidas em elementos físicos e visíveis. A dificuldade em identificar as situações de alteração de uso é um dos problemas operacionais da fiscalização. Esta questão traduz-se, de forma muito direta, no sistema de controlo urbanístico em Inglaterra, onde o prazo de prescrição das “alterações substanciais de uso” é de 10 anos, em vez dos quatro aplicáveis às “operações físicas” (Harris, 2015).

1.4.5. Demolições ilegais

A demolição ilegal é especialmente tida como problemática em edifícios com valor patrimonial. Quando as regras de preservação são demasiado restritivas as demolições tendem a ocorrer sem as devidas licenças (por vezes dissimuladas de “acidentes”). Na demolição ilegal estão em causa sobretudo os valores patrimoniais afetados, bem como a salvaguarda da contenção de edifícios vizinhos e a eventual falta de tratamento dos resíduos de construção. As medidas de tutela da legalidade aplicáveis à demolição ilegal têm muitas vezes um efeito reduzido porque a reposição das condições iniciais é manifestamente impossível.

1.4.6. Outras operações urbanísticas ilegais

Algumas operações urbanísticas que não se traduzem em área ou volume edificado poderão padecer de ilegalidade, formal ou material, tais como trabalhos de remodelação de terrenos, construção de muros ou instalação de piscinas. As operações urbanísticas “isentas²⁹”, apesar de não necessitarem de licenciamento, podem também padecer de ilegalidade material quando não cumpram com as normas dos planos.

O controlo urbanístico de muros causa por vezes elevada fricção entre a administração e os particulares. O alinhamento e a altura são parâmetros não raras vezes ignorados pelo cidadão comum. A instalação ilegal de piscinas é também comum nos países mediterrâneos. As entidades tributárias (tanto em Portugal como na Grécia)

²⁹ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro (RJUE), Artigo 6.º e 6.º A.

tendem a ser mais eficientes do que as entidades de planeamento na identificação destes elementos. Segundo Guimarães (2012) nos montes norte de Atenas apenas 324 proprietários declararam ter piscinas enquanto as imagens de satélite denunciaram mais de 10mil, fomentando o aparecimento de um novo mercado de cobertura para piscinas. A sua instalação pode apresentar alguns riscos, especialmente quando instaladas em zonas de instabilidade geológica, passível de agravamento perante fugas e infiltração de água no solo. A sobrecarga das infraestruturas de abastecimento de água e esgotos também não será de desprezar.

1.5. Síntese

Neste capítulo é proposta uma categorização conceptual do universo das situações de ilegalidade urbanística em função do regime de propriedade. Com base na trilogia esboçada por Soliman (2007) são apontados três tipos de ilegalidade: (Tipo I) Apropriação do solo ou de edificações; (Tipo II) Loteamentos e fracionamentos irregulares; e (Tipo III) Obras particulares ilegais. Para cada um dos tipos são propostos entre quatro e seis subtipos, em função dos casos identificados na revisão de literatura e na investigação empírica. As características de cada um deles, bem como os seus reais (ou potenciais) problemas urbanísticos são abordados. A tipificação proposta neste capítulo sobre os tipos de ilegalidade e, em especial, a distinção entre edificação integralmente ilegal e semilegal (por ampliação, alteração material e alteração de uso) reveste-se de grande utilidade na estruturação do discurso, quer para diferenciar os problemas predominantes em diferentes contextos geográficos, quer para estruturar políticas de controlo urbanístico.

Dos vários exemplos elencados verifica-se existirem denominadores comuns que permitem definir tipos e subtipos transversais a vários países, regiões ou cidades. A literatura tende a diferenciar conceptualmente a “informalidade” entre Sul e Norte Global (Aguilera & Smart, 2016). Contudo, este estudo mostra a necessidade de fazer outras distinções, nomeadamente entre países com custos de habitação elevado (países do Norte e Centro da Europa, Canadá, Israel) e países com custo de habitação médio (Sul da Europa). Em países com um custo de vida mais elevado, a ilegalidade é quase exclusivamente produzida em propriedade privada, predominando os problemas

associados à escassez de habitação a preços acessíveis e “à ocupação habitacional múltipla” (Cauvain & Bouzarovski, 2016). No caso de Londres (Inglaterra) e Calgary (Canadá) e Israel o problema reflete-se sobretudo em edificações semilegais, por alteração material ou de uso, ou ocupação de edifícios privados vazios. As edificações semilegais por ampliação, a apropriação do solo e os fracionamentos irregulares têm maior expressão nos países do Sul da Europa.

	Apropriação de solo público	Apropriação de solo privado	Ocupação de edifícios	Loteamentos irregulares	Obras particulares ilegais
<i>Nível de ilegalidades</i>	Apropriação & Operação urbanística	Apropriação & Operação urbanística	Apropriação	Divisão fundiária & Operação urbanística	Operação urbanística
<i>Legitimidade na posse</i>	Ausente	Ausente	Ausente	Parcial (Copropriedade)	Total
<i>Soluções alternativas à demolição</i>	<ul style="list-style-type: none"> Desafetação do domínio público Plano de Pormenor Concessão 	<ul style="list-style-type: none"> Usucapião Venda ou outro tipo de transmissão 	<ul style="list-style-type: none"> Usucapião Venda ou outro tipo de transmissão 	<ul style="list-style-type: none"> Programas de reparcelamento e pagamento Desanexação Plano de Pormenor 	<ul style="list-style-type: none"> Legalização simples Alteração a IGT Amnistias de planeamento

Figura 26: Síntese dos tipos de situações de ilegalidade, em função do nível, legitimidade de posse e soluções alternativas à demolição

Fonte: Elaboração própria

As respostas da administração variam em função do regime de propriedade. A Figura 26 reflete uma síntese dos tipos de ilegalidades, legitimidade na posse e soluções alternativas à demolição (com discriminação das distintas situações quanto à apropriação do solo. Em Portugal, Espanha, Grécia e Itália (assim como na Turquia) o espectro de ilegalidades afeta todos os regimes de propriedade. A construção de edifícios integralmente ilegais por apropriação do solo, em loteamento irregular ou em propriedade privada foi um fenómeno extensivo na segunda metade do Século XX. As edificações semilegais em propriedade privada, por ampliação, alteração física ou de uso são também muito frequentes.

CAPITULO 2. Controlo urbanístico no contexto nacional

2.1. Sistema de planeamento integrado?

O planeamento territorial é uma ação continuada de gestão e controlo do solo, assente num processo sucessivo (Hall, 2002). Este procura o modo apropriado de controlar um sistema e monitorizar os seus efeitos, aferindo assim a sua eficácia e a necessidade de alterações. Segundo Hall (2002) o conceito de sistemas de planeamento pressupõe uma constante interação entre dois sistemas paralelos: o sistema de planeamento (ou o próprio controlo) e o sistema (ou sistemas) que procura controlar.

Na literatura inglesa o conceito de “sistema de planeamento” encontra-se concetualmente estruturado. Segundo Milichap (1995 *in* Rush, Macintyre, McKay, & McKay, 2012)) os três elos do sistema de planeamento são apontados como “*forward planning*”, “*enforcement*” e “*building control*”. Numa interpretação mais recente (Sheppard, Britnell, Cook, & Royal Town Planning Institute: Network for Planning Enforcement, 2014) atualiza e reajusta para o vocabulário para “*policy*”, “*enforcement*” and “*development management*”. Como decorre desta formulação, os termos utilizados reforçam a ideia de que a atividade da gestão urbanística e a fiscalização são parte integrante do sistema de planeamento. Em



Figura 27: Elos do sistema de planeamento
Fonte: Tradução própria de Sheppard, Britnell, Cook, & Royal Town Planning Institute: Network for Planning Enforcement (2014, p.1)

língua inglesa as licenças de construção são denominadas de “*planning permissions*” e a fiscalização de “*planning enforcement*”.

Esta intimidade entre planeamento, controlo urbanístico e fiscalização não existe na terminologia portuguesa, havendo um maior distanciamento entre os componentes operativos e o conceito de planeamento. Nas designações enraizadas no setor, as licenças são de “construção”, a gestão é “urbanística” e a “fiscalização” é “fiscalização municipal” (afeta a vários setores e sem objetivo central definido). Na realidade da administração local o termo “planeamento” é quase sempre associado (ou confundido) com a tarefa específica de “elaboração de planos”, perdendo-se nos meandros da terminologia a abrangência e o objetivo de todo o sistema.

Os instrumentos de planeamento e o controlo urbanístico estão para a gestão do território, como um projeto de arquitetura está para a execução de um edifício. Ou seja, uma formulação prévia, racional e orientadora com o objetivo de salvaguardar a execução otimizada. Seguir um projeto é o oposto de realizar uma obra através da decisão casuística e resolução pontual dos problemas que surgem. Contudo, em Portugal demasiadas vezes perde-se de vista que o objetivo de “ter” um plano é a concretização de ações organizadas. No panorama atual os planos são encarado mais como um fim em si mesmo ou um instrumento económico-jurídico de litigância, do que propriamente um projeto de orientação das transformações do território.

O bom funcionamento da fiscalização é importante como meio para manter a confiança pública no sistema de planeamento (Communities and Local Government, 2012). A monitorização do cumprimento das normas é idealmente alocado para influenciar a elaboração de planos e processos de gestão urbanística, e por conseguinte integrando o serviço de fiscalização na linha central do planeamento e permitindo que este interaja com outros atores dentro da sua trindade (Sheppard et al., 2014). Num sistema de planeamento de sucesso, a fiscalização não é uma atividade isolada que responde somente às falhas do controlo mas sim parte integrante de uma gestão do território que proporciona bons resultados para a comunidade mediante uma atuação estratégica (PAS & ATLAS, 2008). O objetivo da ação da fiscalização e implementação de sanções é ganhar “conformidade” e não efetuar represálias, o que de resto motivou a mudança de denominação entre algumas equipas de fiscalização no Reino Unido de

“*enforcement teams*” para “*compliance teams*” (Harris, 2011). No entanto, mantém-se na atualidade válida a afirmação de que a fiscalização é “provavelmente...o elo mais fraco da trindade do sistema de planeamento” (Dobry, 1975 in McKay & Ellis, 2005). Esta é uma realidade também em Portugal.

2.2. Evolução dos instrumentos de regulação

A tentativa de controlo da administração sobre a atividade da construção tem raízes históricas longínquas. O Código de Hamurabi da antiga Babilónia, datado de aproximadamente 1772 a.C., é apontado como a primeira regulamentação de controlo urbanístico, tendo por objetivo proteger os proprietários para a falta de qualidade dos materiais e desleixo na aplicação de técnicas construtivas (Burby, May, Malizia, & Levine, 2000). O código ditava que “*se um construtor edificou uma casa para um Awilum*³⁰, mas não reforçou seu trabalho, e a casa que construiu caiu e causou a morte do dono da casa, esse construtor será morto”.

O desleixo dos construtores tem hoje consequências menos dramáticas. A evolução do planeamento e controlo urbanístico em Portugal realça as diferenças e relação entre normas técnicas de construção e normas de planeamento territorial. A linha que as separa pode ser difícil de traçar, especialmente no campo da comparação internacional. Algumas vezes os Códigos de Construção reúnem num só documento todo o tipo de normas, sendo necessário acautelar as diferenças de entendimento entre eles. As normas técnicas num país podem ser entendidas como normas de planeamento em outros. Por exemplo, o afastamento entre edifícios e o limite das parcelas vizinhas pode ser encarado como normas técnicas (se associadas a questões de salubridade ou segurança contra incêndios) ou de planeamento territorial (se os planos determinarem esses afastamentos). Da mesma forma, a exigência da utilização de energias renováveis em habitações pode ser uma norma técnica mas que, por ter repercussões ao nível do território, também pode ser enquadrada como uma norma de planeamento. A própria terminologia denuncia também diferenças: na literatura de “*enforcement*” no Reino Unido o controlo urbanístico é referido como “*planning control*” (McKay & Ellis, 2005; Milichap, 1995; Sheppard et al., 2014) enquanto nos Estados Unidos da América (EUA)

³⁰ Homens livres, proprietários de terras, que não dependiam do palácio e do templo.

e na Austrália surge como *“building code control”* (Burby & May, 2000; Burby et al., 2000).

No campo das clarificações será ainda de realçar a distinção entre o “planeamento disciplinar” e “direito de planeamento” (*“planning law”*). Enquanto o planeamento disciplinar assenta sobretudo na técnica de “desenho urbano”, o sistema de planeamento normativo neoliberal corresponde antes ao conjunto de normas legais e regulamentares vinculativas para os particulares e para a administração. Nas palavras de Alterman (2014, p. 332) os termos utilizados nos diferentes países para designar o controlo urbanístico e planeamento territorial referem-se *“a uma ou mais leis que permitem ao governo aplicar um conjunto de instrumentos para conduzir ou controlar o desenvolvimento urbano e rural ou a conservação”*. Ao contrário de muitos outros tipos de direito civil, o direito de planeamento afeta não apenas uma ou duas esferas sociais mas muitas esferas da vida da sociedade, tendo uma influência dramática na saúde pessoal, segurança, preço da habitação, oportunidades de trabalho, vida familiar, tempo pessoal (gasto em viagens) e acesso a serviços públicos (Alterman, 2014). Esta autora sublinha a importância social do direito do planeamento na atualidade, visto a maioria das atividades humanas requererem o uso do espaço e o solo (ou a propriedade imóvel) ser muitas vezes o bem de maior valor para o indivíduo ou a família. O equilíbrio do sistema de planeamento, no seu sentido mais amplo, afigura-se por isso da mais elevada importância para o comum dos cidadãos.

A evolução do planeamento territorial e do direito do planeamento teve grande impacto em Portugal nas últimas três décadas, desde o momento de implementação dos planos vinculativos para os particulares (PMOT e Planos Especiais). Da mesma forma a regulamentação técnica nas várias áreas de especialidade densificou-se, com reflexo na maior exigência em relação à qualidade da construção e encargos mais elevados para os promotores. Mas o processo de implementação do controlo urbanístico é muito anterior na história portuguesa.

Para entendimento da sua evolução é reconhecida especial utilidade à formulação conceptual de Alterman (2014) sobre as cinco “gerações de normas de planeamento e controlo urbanístico”:

✓ **Primeira geração: “códigos de construção ou habitação”**

Segurança estrutural; durabilidade e segurança dos materiais de construção, segurança contra incêndios (normas de arquitetura e engenharia); normas relacionadas com a salubridade (distâncias entre edifícios para permitir insolação, área mínima das janelas; regras sobre telhados); e áreas mínimas de unidades habitacionais e outros parâmetros habitacionais.

✓ **Segunda geração: Instrumentos tradicionais de ocupação do solo e densidade**

Áreas mínimas (ou máximas) de parcela; número máximo de unidades habitacionais por parcela; altura máxima dos edifícios; ocupação máxima da parcela; afastamentos em relação à via pública e outros edifícios; parâmetros de estacionamento.

✓ **Terceira geração: Regras acerca da qualidade da arquitetura e desenho urbano**

Regras sobre a qualidade arquitetónica (estilo de fachadas, telhados, cores, materiais e área mínima de espaços comuns de edifícios plurifamiliares); regras acerca do enquadramento paisagístico na parcela (localização na parcela, tipo de plantas permitido, estilo); regras de preservação patrimonial (o que é entendido como de valor histórico), restrições na substituição ou ampliação; processo de apreciação especial do desenho arquitetónico.

✓ **Quarta geração: Proteção ambiental**

Requisitos para deixar parte das parcelas permeáveis para absorção da água; requisitos para lotes grandes com reserva para áreas alagáveis ou biodiversidade; regras para a conservação de energética e energia passiva; regras para desperdício de água, recolha de lixo e reciclagem; regras que requerem o investimento em energias renováveis; *green belts*, perímetros urbanos; preservação de solo agrícola; controlo do *timing* do crescimento urbano.

✓ **Quinta geração: os instrumentos de regulação como substitutos do financiamento público**

Dedicação de solo para uso público; extrações de áreas de serviços ou equipamentos; taxas de impacto para serviços públicos; requisitos de mitigação ambiental; extrações para habitação economicamente acessível; extrações para necessidades *soft* da comunidade como o emprego.

A **matriz de evolução do controlo urbanístico e planeamento territorial em Portugal** (Figura 28) exprime de forma gráfica a evolução e densificação da legislação, numa leitura transversal do objeto do controlo urbanístico de âmbito municipal. As cinco fases (expressão utilizada em detrimento de “gerações”, pelo significado deste último ser associado às revoções dos PDM), adaptam a formulação de Alterman (2014) para o processo nacional. Os subcapítulos seguintes apresentam uma descrição mais detalhada para cada uma das fases.

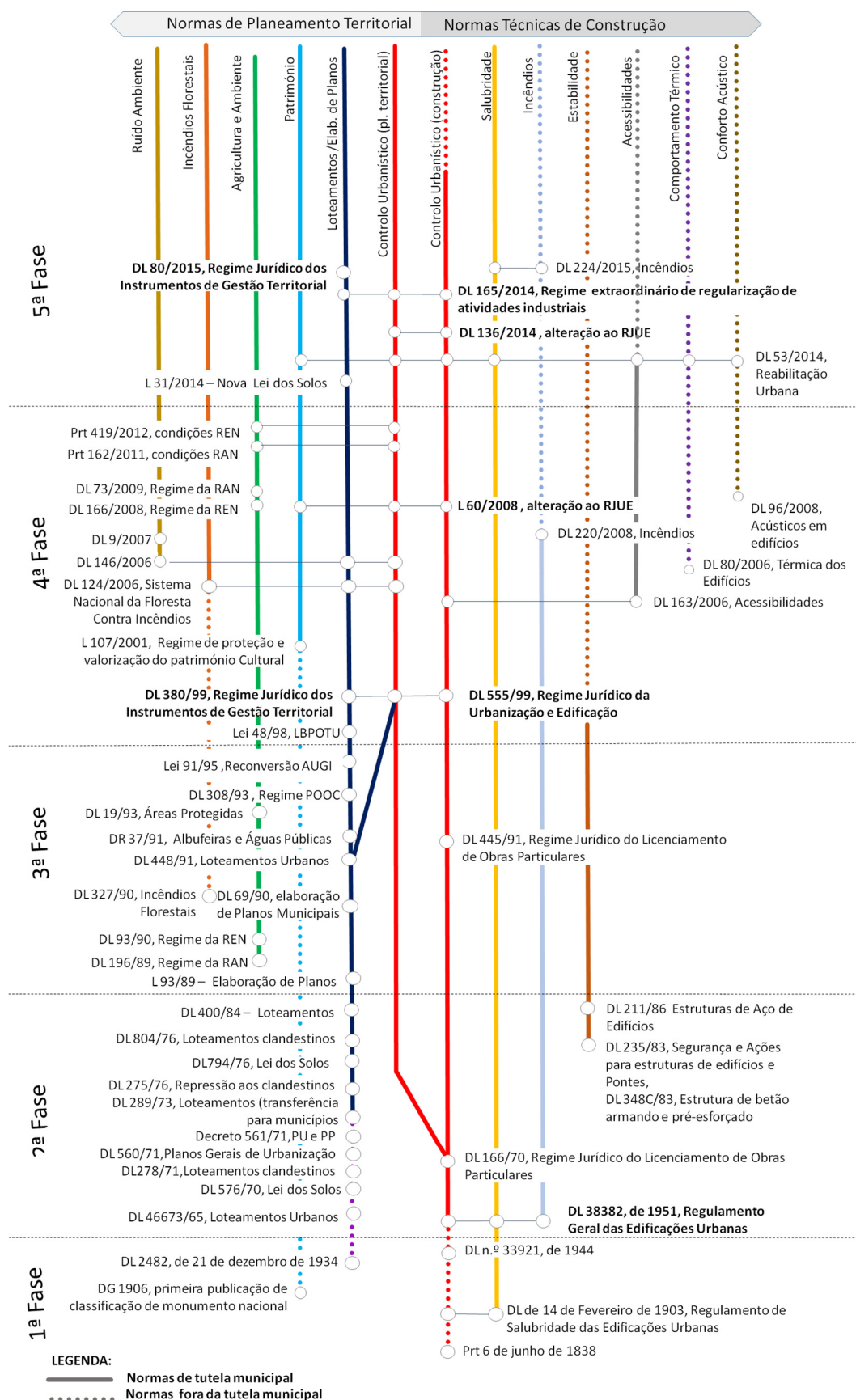


Figura 28: Matriz de evolução do controlo urbanístico e planeamento territorial em Portugal
Fonte: Elaboração própria

2.2.1. Período pré-RGEU (antes de 1951)

O conceito de ilegalidade urbanística tem, naturalmente, uma relação direta com as “obrigações” impostas aos particulares. Ou seja, do ponto de vista formal, apenas pode ser considerada ilegal a operação urbanística em incumprimento das exigências aplicáveis no momento da sua realização. Embora pareça um pressuposto simples, a verdade é que as dúvidas em torno do enquadramento temporal do controlo urbanístico alimentam muita da prática de fiscalização e tutela urbanística, bem como dos tribunais. Discute-se por exemplo se num edifício com processo de obras de 1947 a adição de umas escadas de acesso à cobertura (em data incerta) constitui uma “pequena obra” e estaria ou não obrigada a licenciamento pelo Regulamento Geral das Edificações Urbanas³¹ (RGEU) e por consequência, à reposição da legalidade³².

À semelhança do que neste caso foi sentenciado, a jurisprudência tem considerado que não obstante a existência de obrigações anteriores *“só a partir do RGEU, isto é, só a partir de Agosto de 1951, é que se regulamentou de forma sistemática e coerente a atividade da construção de obras particulares, designadamente a execução, ampliação e alteração de edificações, e se especificaram quais eram aquelas cuja execução dependia de licenciamento”*³³. Contudo, este entendimento atual não deve ser confundido com os acontecimentos à época, dado que em vários municípios o licenciamento é bastante antecedente ao RGEU. Embora não seja o objeto central desta tese (e merecesse mais aprofundamento) são partilhados os resultados obtidos de uma sumária investigação sobre a obrigação de licenciamento em período anterior ao RGEU.

A menção mais antiga encontrada quanto à obrigação de obter licença de construção refere-se à cidade de Braga. O Livro das Vereações (com data pouco posterior a 1553) determinava “Que nhúã pessoa faça Cazas de novo sem licença da Camara” (Bracara Augusta, 1953, p. 320)³⁴. O terremoto de 1755 constitui um marco em

³¹ Decreto-Lei n.º 38382 a 7 de agosto de 1951, com a última alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 220/2008, de 12 de novembro.

³² Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, de 5 de fevereiro de 2009, Processo 0657/08.

³³ Ibidem.

³⁴ Pela pertinência e antiguidade da publicação, transcreve-se na íntegra: “tl.º 176 Que nhúã pessoa faça Cazas de novo sem licença da Camara: Acordarão mais que toda a pessoa que fizer cazas de novo. as não assentem nõ fação sem licença desta Camara pera que a Camara as va primeiro ver se he

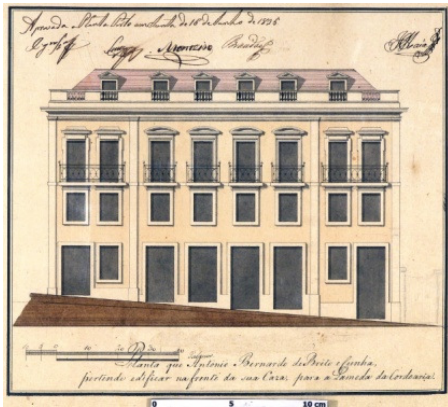


Figura 29: “Planta” de prédio submetido à apreciação da Junta das Obras Públicas (Licença 17/1876).

Fonte: Arquivo Histórico e Municipal do Porto

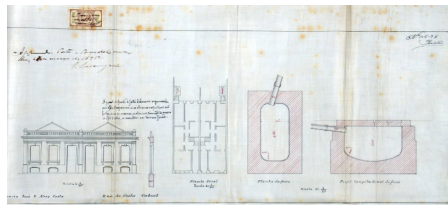


Figura 30: Peça desenhada de processo submetido à apreciação da Câmara Municipal do Porto (Processo 16/1896).

Fonte: Arquivo Histórico e Municipal do Porto

matéria de controlo urbanístico em Lisboa, embora no Arquivo Municipal da cidade estejam referenciados mais de uma centena de processos pré-terramoto (Brito, 2001). No Porto existem referências bibliográficas com menção a processos de obras de 1779, 1784 e 1786 (Alves, 1988). Contudo, no Arquivo Municipal do Porto os primeiros registos datam apenas de 1794.

A leitura cronológica e tipológica dos processos de obras é inviável no Arquivo Municipal de Lisboa por este estar organizado por ruas e até aos anos 1940 não ter uma sequência numerada. No Arquivo Municipal do Porto a informação está mais acessível e permite aferir alguns dados. Os primeiros processos dizem respeito a edifícios confinantes com a via pública no núcleo central do Porto e incluem usos diversificados. O “processo” consiste num documento de uma página, apenas com um alçado (“planta” à terminologia da época), sendo a licença emitida pela Junta das Obras Públicas, inscrita no

topo da folha (Figura 29). Esta Junta é extinta em 1834, e em 1936 o Código Administrativo transfere para os municípios a competência em algumas matérias, entre elas “*inibir o estabelecimento dentro as povoações, de fábricas cujas manufaturas produzam maus cheiros (...)*” e sujeita a explosões e incêndios, bem como a de “fazer” posturas para regular a polícia interior³⁵. Nesta fase, existem licenciamentos também para zonas não centrais do Porto.

A primeira referência encontrada sobre o licenciamento municipal no Porto surge no Diário do Governo n.º 135 de 8 de Junho de 1838, onde sua Majestade a Rainha manda declarar que “*a regularidade dos prospectos dos Edifícios das Cidades e Villas, os*

licito fazerem-se e achando que he licito fazeremse se dará a dita licença e onde ão de ser e serão sobradas. e de outra maneira se não facão as taes cazas. que se quiserem fazer assi na Cidade como arrabaldes. como as que se querem fazer para a Ponte de Gnimarães. (Livro das Vereações in Bracara Augusta, vol. IV, Agosto de 1953, nº 4 (25))

³⁵ Código Administrativo de 1836, Decreto de 31 de dezembro, Artigo 82.º, n.º 6, § 17 e § 27.

alinhamentos de suas ruas são de interesse municipal” esclarecendo que “a Câmara Municipal da Cidade do Porto está autorizada na Lei para em sua posturas, a livre faculdade de edificar sem aprovação da câmara da sua respetiva planta, cominando aos contraventores as necessárias multas, e a aprovação da obra feita sem aprovação da planta, ou contra a planta aprovada.” Existem por isso evidências de que a obrigatoriedade de submeter a execução de obras a prévio licenciamento em Lisboa e Porto foi por isso, e ao contrário do que anteriormente se supôs (Calor, 2013) estabelecida em data anterior ao Decreto de 31 de dezembro de 1864.

A constituição dos processos de licenciamento fica mais sofisticada a partir de 1896, provavelmente na sequência da promulgação do “Regulamento para o serviço de inspeção e vigilância para segurança dos operários maiores e menores nos trabalhos de construções civis”³⁶. Os requerentes passam a apresentar alçado, planta de interiores e esquema da fossa (Figura 30), bem como requerimento, memória descritiva e termo de responsabilidade pela segurança dos operários (Vale & Abrantes, 2010). Segundo arquivos disponibilizados *online*, outros municípios como Cascais³⁷, Guimarães³⁸ e Vila Nova de Gaia³⁹ possuem também registos de processos de obras ainda no final do século XIX.

No início do Séc. XX, em 1903, surge um regulamento com marcadas preocupações higienistas, o Regulamento de Salubridade das Edificações Urbanas⁴⁰. As suas “Disposições geraes” referem que *“o pedido para estas obras será acompanhado das plantas, alçados, cortes e esclarecimentos precisos para se conhecer que serão nelles attendidas a disposições do decreto de 31 de Dezembro de 1864 e as prescrições sanitárias referidas neste regulamento.”* Segundo informação do Arquivo Municipal da Câmara Municipal de Lisboa, as primeiras licenças de utilização datam 1904 (ano seguinte à publicação deste diploma) havendo no entanto um hiato até 1916 (a partir da qual existem livros para todos os anos). Sobre os moldes de implementação do licenciamento nos restantes municípios é difícil traçar generalizações. Uma consulta aos

³⁶ Lisboa: Diário do Governo nº 151, 1895.

³⁷ Disponível em <http://www.cm-cascais.pt/arquivohistoricodigital>.

³⁸ Disponível em <http://archeevo.amap.com.pt/search>.

³⁹ Disponível em <http://arquivo.cm-gaia.pt/>.

⁴⁰ Decreto de 14 de fevereiro de 1903,

municípios portugueses (por correio eletrónico, consulta aos requerimentos disponíveis *online* e contacto telefónico) revela o **entendimento atual** dos seus serviços administrativos sobre a data de início da exigência de licença de construção e utilização. O resultado desta consulta encontra-se sistematizado no Anexo IV. Verifica-se que o RGEU é efetivamente o marco inicial para a maioria, contudo três municípios deram nota de considerarem a data de uma postura municipal anterior: Sever do Vouga (1938), Oliveira de Azeméis (1942) e Ferreira do Zêzere (1949). À semelhança de Lisboa e Porto, vários municípios consideram hoje que a exigência de licenciamento apenas se aplica a partir do RGEU embora se conheçam posturas municipais anteriores (por exemplo Espinho⁴¹, Vila Nova de Gaia e Loulé). Vários deram nota de terem processos de licenciamento anteriores sem conhecerem o fundamento (por exemplo Santa Maria da Feira (1941), Alcanena (década de 1920) e Santarém (um de 1935 e de forma sistemática a partir de 1949)).

Até 1951 parece ter existido uma certa discricionariedade por parte dos municípios na aplicação da legislação nacional, sendo pouco provável que esta fosse aplicada de forma direta (sem a existência de posturas). O Decreto 14372 de 3 de outubro de 1927⁴² e a Portaria 6065 de 30 de março de 1929⁴³ encontram-se expressamente mencionados na licença de obras mais antiga identificada no município de Santarém (maio de 1935). No entanto, esta legislação antecessora dos “alvarás sanitários” não é congruente com a diversidade de usos e localização visados nos processos. Também o Decreto 14268 de 13 de setembro de 1927 dizia ser competência das *“câmaras municipais dos concelhos com sede em cidades ou vilas com mais de 10.000 habitantes ordenar (...) a demolição de pequenas casas abarracadas (...) desde que sejam construídas dentro da cidade ou da vila sem o respetivos projeto e licenças aprovado e concedidas pelas referidas câmaras”*. O Decreto 15899 de 23 de Agosto de

⁴¹ Sobre o controlo da arquitetura em Espinho no período 1900-1943 ver Barreiro (2013).

⁴² O Decreto 14372 de 3 de outubro de 1927 visa esclarecer e sistematizar a arrecadação de taxas os serviços de saúde.

⁴³ A Portaria 6065 de 30 de março de 1929 “aprova novas instruções para o licenciamento dos estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos e para o licenciamento sanitário de casas de espetáculo e lugares de reunião, de hotéis e hospedarias, de restaurantes, cafés, tabernas e estabelecimentos similares”.

1928 estende posteriormente as mesmas disposições *“às câmaras municipais dos concelhos com sede em cidades, mesmo com menos de 10.000 habitantes”*.

Já na área do planeamento territorial, o Decreto-Lei n.º 24802, em 21 de dezembro de 1934, pretendeu obrigar as câmaras municipais ao levantamento de plantas topográficas e à elaboração de planos de urbanização nas zonas edificadas, zonas a urbanizar no interior ou na periferia das localidades e nas artérias de ligação às redes de viação ordinária e acelerada e a quaisquer centros próximos de recreio, cura, repouso ou do interesse turístico⁴⁴. No entanto este não teve eficácia relevante, situação que se manteve na vigência do Decreto-Lei n.º 33921/44 de 5 de setembro e do Decreto-Lei n.º 35931/46 de 4 e novembro. Este último refere que *“se encontram em estudo algumas centenas de planos de urbanização de sedes de concelho e de localidades”* e que *“os anteplos de urbanização aprovados (...) serão obrigatoriamente respeitados em todas as edificações, reedificações ou transformações de prédios (...)”*⁴⁵. As implicações práticas destes diplomas terão sido limitadas.

Nesta primeira fase antecedente a 1951 encetam-se também os primeiros passos a nível da proteção patrimonial, através da classificação de edifícios (a partir de 1906, com o Decreto de 27-09-1906, DG n.º 228, de 9-10-1906) e das respetivas zonas de proteção, a partir de 1936 (com a Portaria publicada no DG, 2.ª série, n.º 117, de 18-08-1943)⁴⁶.

2.2.2. Salubridade e segurança das edificações (1951-1988)

As várias versões do Código Administrativo mencionam de forma reiterada o licenciamento. Contudo, esta imposição surtiu efeito em todo o país (com algumas exceções) com a entrada em vigor do RGEU. Este diploma tem uma dupla vertente. Por um lado, marca em definitivo a obrigação de licenciamento e, em simultâneo, implementa normas técnicas de salubridade e segurança das edificações. No que diz

⁴⁴ Decreto-Lei n.º 24802, em 21 de dezembro de 1934, Artigo 4.º.

⁴⁵ Decreto-Lei n.º 35931/46, de 4 e novembro, Artigo único.

⁴⁶ Segundo informação disponibilizada no sítio da Direção Geral de Património Cultural: <http://patrimoniocultural.pt/pt/patrimonio/patrimonio-imovel/classificacao-de-bens-imoveis-e-fixacao-de-zep/>

respeito ao âmbito do licenciamento, este tem aplicação imediata e direta às áreas dentro da sede de concelho e, em todos os casos, às edificações de carácter industrial ou de utilização coletiva. A jurisprudência considera pacífico o entendimento de que a obrigação de controlo urbanístico fora do perímetro urbano e das zonas rurais de proteção das sedes de concelho é deixada à discricionariedade dos municípios aplicando-se apenas quando haja deliberação municipal expressa nesse sentido⁴⁷. Este quadro mantém-se inalterado até à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 445/91 de 20 de novembro, passando em definitivo a ser exigido licenciamento para todo o território.

No entanto, o resultado da consulta aos municípios revela a existência de uma grande variedade de entendimentos, com repercussões diretas no exercício da tutela da legalidade e para os particulares. No que diz respeito à **sede de concelho**, a maioria dos municípios aponta a data de entrada em vigor do RGEU ainda que vários municípios mencionem ter adiada a sua aplicação para a década de 1960 ou 1970 (por exemplo Armamar (1965), Lamego (1962), Monção (1971), Pampilhosa da Serra (1979), Porto de Mós (1962), Valpaços (1970)). Para as áreas e localidades **fora das sedes de concelho**, a implementação do controlo urbanístico é ainda mais diversificado no tempo. O município “tipo” deliberou a extensão do âmbito do controlo ao restante município de uma única vez. Uma minoria estendeu-o de forma gradual, aplicado primeiramente às sedes de freguesia (Soure), a localidades específicas (Almeirim e Oliveira de Azeméis) ou mediante critérios de “situação” (como a distância à via pública em Arouca). As deliberações camarárias ou regulamentos surgem com maior incidência nas décadas de 1960-70 havendo reduzidos casos a partir de 1980 (Tomar e Porto de Mós).

Nos municípios **sem deliberação ou regulamento conhecido**, as respostas apontam em várias direções. Com alguma surpresa, é substancial o número de municípios que adotaram “por defeito” a data do RGEU como referência para as áreas rurais. No entanto esta pode ser uma posição coerente quando exista legislação ou posturas mais antigas que obrigavam ao licenciamento na totalidade do concelho (como no caso de Lisboa, Porto, Espinho e Vila Nova de Gaia). Alguns municípios apontam ainda o Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de abril como marco para as freguesias rurais, não se

⁴⁷ Conjugação do artigo 2º do Decreto-Lei n.º 38382, de 7 de agosto de 1951 (alterado pelo Decreto-Lei nº 44258, de 31 de março de 1962) e do Artigo 1.º.

encontrando nenhum argumento que o possa justificar. Perante a ausência de deliberação poucos indicaram a resposta que a jurisprudência vem entendendo como correta: que na ausência de deliberação a exigência de licenciamento apenas se processa com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de outubro. Uma vez que este pressuposto distingue a situação de legalidade ou ilegalidade formal, nos municípios sem deliberação camarária ou regulamento, parece poder ser posta em **causa a legitimidade do município exigir a legalização de uma operação urbanística realizada entre 1951 e 1992 fora da sede de concelho**. Este singelo estudo permite concluir que o controlo urbanístico conheceu no passado e conhece ainda hoje, grandes assimetrias de implementação que naturalmente têm implicações, nomeadamente quanto à exigência de licenciamento aos particulares. Parece por isso desejável a materialização destes entendimentos em regulamento municipal.

Numa leitura geral dos vários diplomas que incidem na 1ª Fase da evolução do controlo urbanístico e planeamento territorial (1951-1988) encontramos do lado das **normas técnicas de construção**, o marco inicial associado ao RGEU e na década de 1980, normas de estabilidade dos edifícios relacionadas com estruturas de aço. Do lado do **planeamento territorial**, esta etapa é marcada pelas primeiras tentativas do Estado impor aos municípios a elaboração de planos. Encontramos ainda vários diplomas dedicados ao controlo de loteamentos e ao fenómeno “clandestino” vivenciado sobretudo AML. Importa referir que apenas a partir do Decreto-Lei n.º 289/73, de 6 de junho os loteamentos passaram a integrar as competências municipais.

2.2.3. Instrumentos tradicionais de ocupação do solo (1989-1997)

Na 2ª Fase (1989-1997) adquire especial relevância a implementação dos “instrumentos tradicionais de ocupação do solo” que, no caso português, acumulou com a implementação das normas de “proteção ambiental”, condensando assim no tempo os pressupostos da segunda e quarta geração de Alterman (2014). Como marco inicial desta fase aponta-se a Lei n.º 93/89, de 12 de setembro que *“autoriza o Governo a legislar sobre as atribuições das autarquias locais respeitantes aos planos municipais do ordenamento do território”*. Em complemento, o Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março vem regular *“a elaboração, aprovação e ratificação dos planos municipais de ordenamento do território”*. Uma das principais diferenças para com a prática de planeamento territorial até aqui é que os PDM têm incidência sobre todo o território do município. Paralelamente surgem orientações estruturadoras com os primeiros regimes da RAN⁴⁸ e REN⁴⁹. Outras disposições de complemento à proteção ambiental seguem-se, nomeadamente no Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de setembro que regula a elaboração e a aprovação dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC); o Decreto-Lei n.º 19/93, de 23 de janeiro para a Rede Nacional de Áreas Protegidas; e o Decreto Regulamentar n.º 37/91, de 23 de julho para os Planos de Ordenamento das Albufeiras de Águas Públicas. Esta nova direção do controlo urbanístico, agora assumidamente vocacionado para a organização territorial, é complementado com o “reforço” do controlo urbanístico instituído pelo Decreto-Lei n.º 445/91, de 20 de novembro, passando em definitivo a ser exigido licenciamento para todo o território nacional. Ainda nesta fase, a Lei n.º 91/95, de 2 de setembro vem introduzir uma resposta mais efetiva aos loteamentos irregulares.

2.2.4. Regras sobre qualidade da construção (1998-2013)

A viragem para a 3ª Fase é marcada pela publicação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo de 1998⁵⁰. A partir de 1999, com a

⁴⁸ Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de junho.

⁴⁹ Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de março.

⁵⁰ Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto.

entrada em vigor do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)⁵¹ e do RJUE⁵² (ultrapassada a implementação conturbada deste último), institui-se uma visão paralela dos diplomas. O RJUE passa a reunir no mesmo diploma o controlo dos loteamentos e da edificação, que até aqui se encontravam separados. O RJIGT afirma-se enquanto instrumento de suporte à elaboração de planos. A atenção sobre os valores patrimoniais é reforçada com a publicação da Lei de Bases e Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural em 2001⁵³. Neste período aumenta também o grau de exigência para com a qualidade da edificação, nomeadamente quanto ao comportamento térmico, conforto acústico, segurança contra incêndios e acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada.

Já na segunda metade da década, a 7ª alteração ao RJUE pela Lei n.º 60/2008, de 4 de setembro vem introduzir alterações significativas no controlo urbanístico: com vista à facilitação é alargado o âmbito das obras isentas e é introduzido o procedimento de comunicação prévia (para um nível intermédio de operações urbanísticas, quando exista maior definição dos parâmetros urbanos).

Também neste período, a publicação da alteração aos regimes da RAN⁵⁴ e da REN⁵⁵ e, em particular, das respetivas portarias que publicitam os critérios e condições para as exceções vêm trazer maior transparência e previsibilidade ao licenciamento de obras particulares. Em paralelo, fortalece-se a estratégia de reabilitação urbana com o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana de 2009⁵⁶. Na vigência da sucessora Lei n.º 32/2012, de 14 de agosto existe o aumento significativo do número de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU) e Operações de Reabilitação Urbana (ORU), aprovadas pelos municípios⁵⁷.

⁵¹ Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de setembro.

⁵² Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro.

⁵³ Lei n.º 107/2001, de 8 de setembro.

⁵⁴ Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março e Portaria n.º 162/2011, de 18 de abril.

⁵⁵ Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto e Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro.

⁵⁶ Decreto-Lei n.º 307/2009, de 23 de outubro.

⁵⁷ Os números concretos, de aprovação na vigência de cada diploma, encontram-se documentados em: <https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/homearu.html> (acedido em 12 de dezembro de 2016).

Outra alteração assinalável, com repercussões nas medidas de tutela da legalidade, refere-se à criminalização da ilegalidade urbanística introduzida em 2010 tanto dos promotores⁵⁸, funcionário da administração⁵⁹, como de titulares de cargos políticos⁶⁰. A criminalização incide sobretudo nos casos de processos indevidamente aprovados que se refiram a operações urbanísticas com impacto na via pública, na RAN ou REN, bem como no domínio público ou terreno especialmente protegido. No caso dos promotores a condenação depende ainda da *“consciência da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas”*, podendo ser punido com pena de prisão até três anos ou multa.

2.2.5. Legalização extraordinária e perequação (depois de 2014)

Ainda que seja cedo para conhecer os reflexos, entende-se que a Lei de Bases Gerais da Política Pública do Solo, do Ordenamento do Território e do Urbanismo 2014⁶¹ marca o início da 4ª Fase. Esta caracteriza-se pela predominância da componente económica do planeamento territorial sobre outras vertentes orientadoras antes configuradas (ambiental, preservação agrícola, ordenamento de zonas costeiras, etc.). Nesta fase da evolução do controlo urbanístico em Portugal poderíamos ainda enquadrar a *“implementação de instrumentos de regulação como substitutos do financiamento público”* mencionada por Alterman (2014). Apesar da figura da “perequação” constar já como ferramenta do RJIGT desde 1999, nos últimos anos esta medida substituta do financiamento público para a execução de programas urbanos tem conhecido um maior interesse (provavelmente mais no campo académico do que prático). O projeto “PERCOM - A equidade e eficiência no processo de urbanização: modelo de execução perequativa” incidiu sobre a questão da equidade no planeamento e, em particular, de como ultrapassar a falta de eficácia da aplicação de modelos e mecanismos perequativos em PP em Portugal (Condessa, Morais de Sá, Cambra, & Ferreira, 2015; Condessa, Rodrigues, Pais, & Morais de Sá, 2012).

⁵⁸ (PT) Alteração do Código Penal pela Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, Art. 278.º-A.

⁵⁹ (PT) Alteração do Código Penal pela Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, Art. 382.º-A

⁶⁰ (PT) Lei n.º 41/2010, de 3 de setembro, Art. 2º.

⁶¹ Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

A alteração ao RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro e o RERA-E vêm também ao encontro desta perspetiva economicista, pela facilitação da legalização. A nova “política” de legalização merecerá aprofundamento adiante na correspondente secção desta tese (Secção 2.4.2. do presente capítulo).

2.3. Estimativa de edifícios ilegais

A natureza do fenómeno ilegal dificulta o apuramento de dados concretos. A quase ausência de estudos académicos ou relatórios oficiais com estimativas para a ocorrência de obras ilegais em Portugal é uma limitação digna de nota, já que a existência de obras ilegais é um facto conhecido da administração, académicos e população em geral.

Os dados quantitativos encontrados são parciais e relativos a Área Protegidas. Em 2005, o (à data) Instituto para a Conservação da Natureza divulgou a existência de 3241 construções ilegais nestas áreas, identificando como as mais atingidas o Parque Natural da Ria Formosa (1815 casos) e o Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (880 casos) (Carvalho, 2005). No Parque Natural da Ria Formosa, um estudo realizado pela POLIS (2009) revelou que naquele ano existiam 2366 construções nas ilhas barreiras e ilhotas entre a Ria Formosa e o mar (a maioria em domínio público marítimo, em áreas *non aedificandi*). As estimativas de alcance nacional encontradas na revisão de literatura remontam à década de 1980. Segundo Cardoso (1983) os números disponíveis para os anos 1970 incidiam quase em exclusivo na área de Lisboa e oscilavam entre 83.000, 110.000 e 140.000 (MOP, 1978; Williams, 1981; Antunes, 1983 citados em Cardoso 1983). Motivado pela disparidade entre estes números, o autor elaborou a sua própria estimativa, com base em dados estatísticos, considerando *“o volume de edifícios de casas que não foi registado pelas agências que eram responsáveis por emitir licenças de construção, através da comparação de dados sobre o stock de habitação fornecido pelo Censos Populacional levado a cabo cada 10 anos com a informação registada anualmente na estatística relativa a habitação e edifícios”* (Cardoso, 1983, p. 507). Num primeiro passo apurou as alterações ao stock de habitação em cada distrito entre 1960-1969 e entre 1970-1980. Depois, estimou o número de demolições, obtida como a percentagem dos alojamentos construídos antes de 1920. Finalmente, o número de

alojamentos (“*housing stock*”) construídos anteriormente com licença foi subtraído dos valores obtidos no primeiro passo.

O autor salvaguarda que os resultados não representam exatamente o número de alojamentos construídos sem permissão, porque em algumas zonas rurais não careciam ainda de licença. A estimativa de Cardoso aponta para valores na ordem das 158.000 edifícios de habitação ilegal no distrito de Lisboa entre 1970-1981 e um total de 314.400 no somatório dos 12 distritos apurados (Cardoso, 1983, p. 350). As Figuras 31 e 32 representam os dados de Cardoso, por distrito de Portugal Continental nas duas referidas décadas.

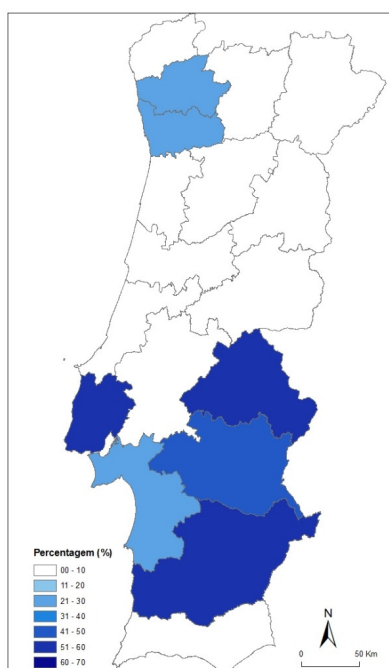


Figura 31: Habitações construídas sem licença em cada distrito de Portugal (1960-1969), percentagem
Fonte: Adaptado de Cardoso (1983, p. 350)

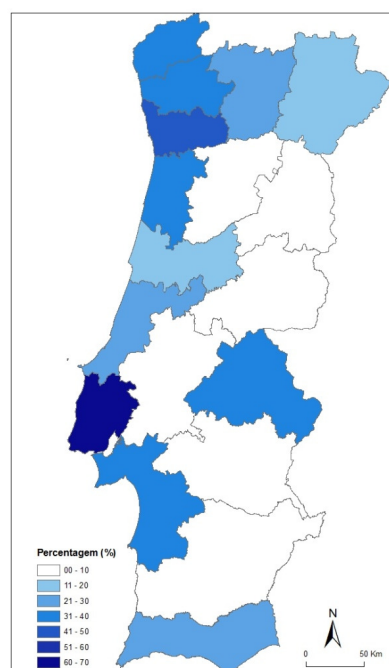


Figura 32: Habitações construídas sem licença em cada distrito de Portugal (1970-1981), percentagem
Fonte: Adaptado de Cardoso (1981, p. 350)

O autor salvaguarda que os resultados não representam exatamente o número de alojamentos construídos sem permissão, porque em algumas zonas rurais não careciam ainda de licença. A estimativa de Cardoso aponta para valores na ordem das 158.000 edifícios de habitação ilegal no distrito de Lisboa entre 1970-1981 e um total de 314.400 no somatório dos 12 distritos apurados (Cardoso, 1983, p. 350). As Figuras 31 e 32 representam os dados de Cardoso, por distrito de Portugal Continental nas duas referidas décadas.

Sobre obras particulares ilegais, apenas se encontrou um apontamento quantitativo da Câmara Municipal de Évora (1986) estimando que no Centro Histórico de Évora e no resto do Concelho, 32% das obras não dispunham de licença. Nas obras novas a percentagem apontada é de 23% e para as ampliações e alterações, mais de 50%. Verifica-se que percentagem estimada de unidades de alojamento de Cardoso (1983) para o distrito de Évora entre 1960-1969 é de 41%, valor superior às construções novas identificada pelo Município (que possivelmente incluem outros usos para além da habitação). Este facto poderá ser um indício de que a estimativa de Cardoso possa ter sido calculada por excesso. No tempo útil desta investigação não foram encontrados relatórios oficiais ou outros estudos académicos mais recentes de âmbito nacional.

No sentido de colmatar essa lacuna foi elaborada uma estimativa própria de edifícios ilegais (sem licença de construção) para o período 1991-2011, cuja metodologia assenta igualmente em dados estatísticos (ver secção 3.1. das Introdução). Os resultados (Anexo III) apontam para a existência de, no mínimo, 282.487 edifícios ilegais construídos em Portugal nesse período. Mais se relembra que o estudo exclui as edificações integralmente com uso não habitacional. Em números brutos nas NUTS II, o número mais elevado incide no Norte (cerca de 87.400 edifícios) e no Centro (cerca de 79.400). No entanto, considerando a percentagem em relação ao número de edifícios com época de construção no mesmo período, as NUTS II do Algarve (30%) e da Região Autónoma da Madeira (33%) têm maior expressão. As demais NUTS II apresentam valores semelhantes (entre 22 e 25%).

Dez das NUTS III apresentam acima de 10.000 edifícios ilegais, sendo os valores brutos mais elevados (para além do Algarve), no Grande Porto (cerca de 17.000), no Oeste e na Península de Setúbal (ambos acima dos 15.000). Na Grande Lisboa a estimativa é de aproximadamente 13.500 edifícios ilegais. As percentagens relativas ao número de edifícios com época de construção entre 1991 e 2011 revelam pouca uniformidade regional (Figura 33). O Alto Trás-os-Montes conta com a percentagem mais elevada (39%), seguido da Beira Interior Norte (36%). Nenhuma das NUTS III apresenta valores abaixo dos 15%. A percentagem mais reduzida diz respeito à Lezíria do Tejo (15%), sendo seguido do Alto Alentejo (16%), Ave e Baixo Vouga (ambos com 17%).

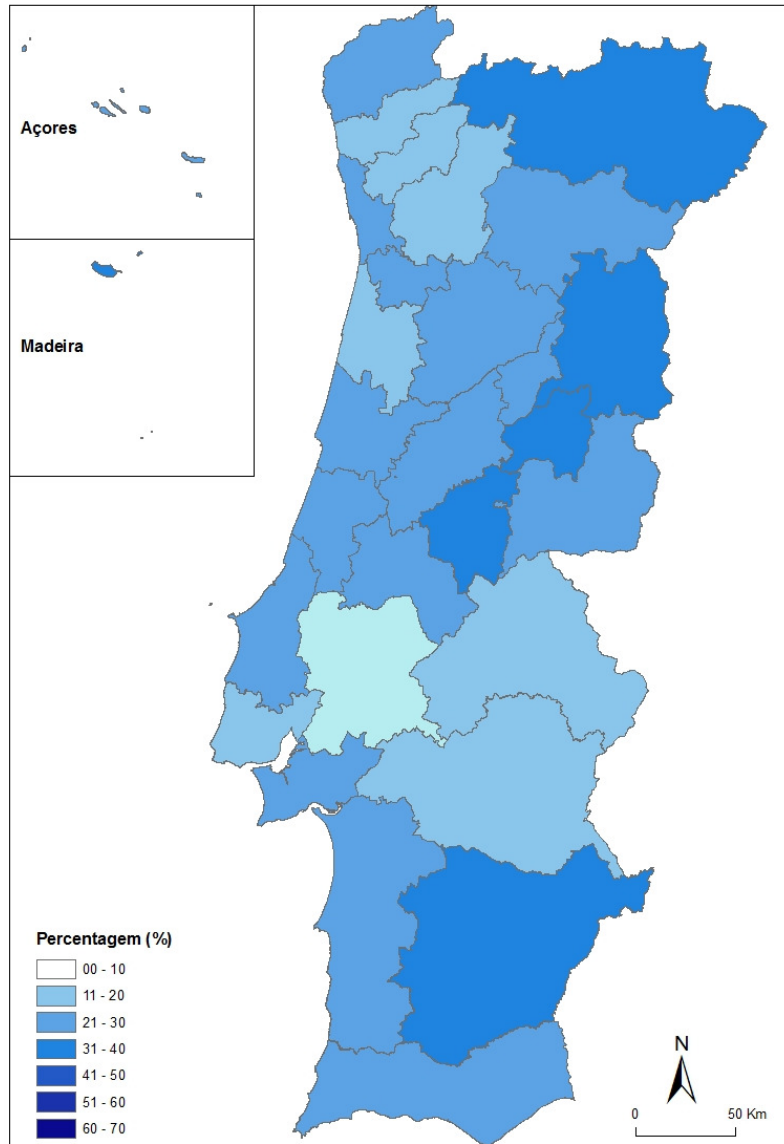


Figura 33: Edifícios sem licença de construção sobre o total de edifícios construídos no mesmo período em Portugal (1991-2011), percentagem por NUTS III (de 2002).
Fonte: Elaboração própria

Apesar de os números poderem não alcançar total exatidão (dificuldade comum na quantificação de atividades não lícitas), permitem revelar dados importantes sobre a distribuição geográfica das edificações ilegais. A assimetria entre as NUTS é um dos factos mais notórios.

2.4. Políticas e práticas de reposição da legalidade em Portugal

A lacuna entre políticas e práticas de reposição da legalidade em Portugal tem uma dimensão substancial. Neste caso, por “política” de reposição da legalidade entende-se as ações estruturadas e concertadas da administração, orientadas para a sua

concretização material (demolição) ou formal (legalização). Até recentemente a legislação portuguesa previa como única medida a demolição ou “reposição do terreno nas condições em que se encontrava antes do início das obras ou trabalhos”. Contudo esta medida existia na teoria mas na “prática” raramente foi aplicada. Por outro lado a reposição formal assente na legalização era praticada em grande escala, sem suporte legal. Contudo, perante outros tipos e subtipos de ilegalidade (em especial na apropriação do solo), o Estado promoveu algumas ações marcantes. Os dois subcapítulos seguintes pretendem retratar a história portuguesa das ações concertadas e ações casuísticas de reposição da legalidade, nas décadas mais recentes (contemporâneas à implementação do sistema de planeamento).

2.4.1. “Prática” de demolição

A demolição e realojamento com vista a resolver problemas habitacionais urbanos foram frequentes ao abrigo das políticas habitacionais implementadas a partir do final da segunda metade da década de 1980 em Portugal. Em 1987, o Plano de Intervenção a Médio Prazo⁶² foi criado para resolver a situação de grandes bairros construídos em terrenos destinados à construção de infraestruturas rodoviárias, como a Circular Regional Interior de Lisboa (CRIL) e o Eixo Norte-Sul. Em 1993, o Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto⁶³ (PER) previu a demolição de vários bairros de barracas e realojamento de população economicamente vulnerável. O Programa de Financiamento para Acesso à Habitação (PROHABITA)⁶⁴ instituído em 2004 apresenta uma visão mais lata da noção de carência de habitação e deixa de focar tão claramente na erradicação de barracas. Apesar das limitações e críticas, duas décadas depois o esforço feito para a diminuição das barracas da paisagem urbana são reconhecíveis (Silva & Farrall, 2016a). O número de “alojamentos não clássicos” em Portugal decresce substancialmente ao longo das décadas: 1981 (24.016 alojamentos), 1991 (15.607 alojamentos), 2001 (11.185 alojamentos) e 2011 (2.040 alojamentos) (Silva & Farrall, 2016a).

⁶² Criado pelo Decreto-Lei nº 226/87, de 6 de junho.

⁶³ Criado pelo Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de maio.

⁶⁴ Criado pelo Decreto-Lei n.º 135/2004, de 3 de junho.

As edificações ilegais em domínio público marítimo mereceram igualmente a

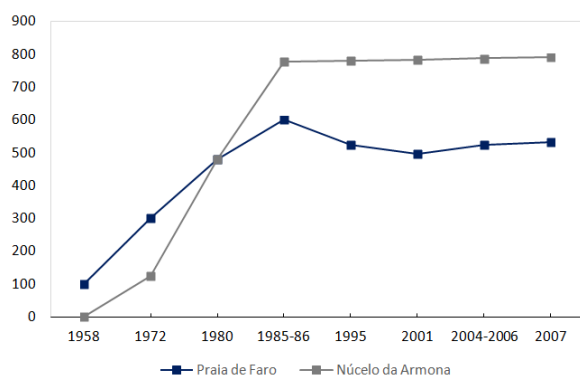


Figura 34: Evolução do número de construções na Praia de Faro de Núcleo da Armona (1958-2007)
Fonte: Adaptado de Barbeiro (2011)

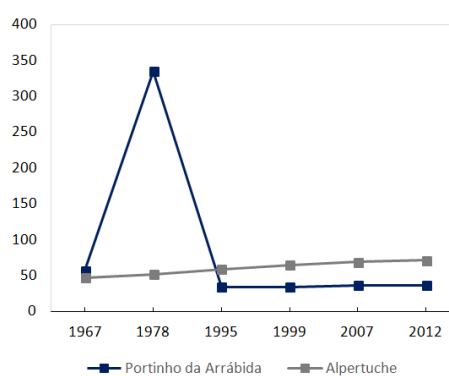


Figura 35: Evolução do número de construções no Portinho da Arrábida e Alpertuche (1967-2012)
Fonte: Adaptado de Carvalho (2015)

atenção do Estado, ainda que a “política” tenha sido menos estruturada do que nas áreas metropolitanas. Num período de especial confiança política nos anos 1980, sob a coordenação de Carlos Pimenta, o Estado promoveu demolições concertadas em vários locais da costa. Segundo um levantamento de Pires (1996), entre 1986-1989 foram efetuadas 1659 demolições em nove locais da costa portuguesa⁶⁵. Os números contrastam com a incipiente realização de demolições nos anos imediatamente seguintes: menos de 10 em 1990 (e 1991) e cerca de 50 em 1992 (e 1995). A praia do Baleal em Peniche (um dos estudos de caso) foi alvo de demolições ao abrigo desta ação concertada de demolições. O entrevistado desse município realçou a descoordenação das autoridades e os constrangimentos (e ameaças pessoais) decorrentes destas ações. O efeito das demolições pode ser constatado em dois trabalhos académicos que, através da utilização de ferramentas de SIG, documentam a evolução do número de construções existentes em áreas sensíveis, como a Praia de Faro e Ilha de Armona no Parque Natural da Ria Formosa (Barbeiro, 2011: Figura 34) e Portinho da Arrábida e Alpertuche no Parque Natural da Serra da Arrábida (Carvalho, 2015: Figura 35). Em todos os casos se verificou a estabilização do número de construções a partir das demolições executadas

⁶⁵ Parque Natural da Arrábida (650 demolições em 1986); Arriba Fóssil da Costa da Caparica (225 demolições em 1987; 461 demolições em 1987 e 110 demolições em 1989; Parque Natural da Ria Formosa (204 demolições em 1987); Lagoa de Albufeira (500 demolições em 1987); Parque Natural de Sintra-Cascais (131 demolições em 1987); Alcobaça (508 demolições em 1988); Baleal, Peniche (120 demolições em 1987) e São Pedro de Moel (750 demolições em 1988).

nos anos 1986-1989. O Portinho da Arrábida sobressai como aquele onde a redução foi mais drástica.

Já no terceiro milénio, o Ministério do Ambiente e Ordenamento do Território lança iniciativas concretas que promovem a coordenação entre entidades com tutela sobre as zonas costeiras e estabelece serviços orientados para o controlo da ilegalidade urbanística. A Estrutura de Projeto para a Reposição da Legalidade, (subsequente ao programa Finisterra criado em 2003⁶⁶) foi vocacionada para propor medidas corretoras das disfunções que ocorrem no litoral, em especial direcionada para ações que visam a reposição da legalidade. Segundo Barbeiro (2010) esta estrutura identificou 314 construções ilegais entre 2006 e 2010. A plataforma SIARL (Sistema de Informação de Apoio à Reposição da Legalidade) foi uma ferramenta interativa de SIG criada para facilitar a troca de informação geográfica entre organismos que integram o Ministério, possibilitando a partilha de decisões em matérias do Litoral. Na versão disponível ao público, com dados mais restritos, a plataforma adquire o nome de Sistema de Administração do Recurso do Litoral⁶⁷.

Mais recentemente, e com grande visibilidade mediática e sob o chapéu do programa POLIS Ria Formosa foram concretizadas mais demolições do domínio público marítimo das ilhas e ilhotes da Ria Formosa. Este programa pretendeu promover a coordenação entre os municípios e as várias instituições com tutela sobre aquela área. Ao contrário das ações nos anos 1980, a atuação da POLIS encontra-se agora suportada pelas determinações do POOC Vilamoura-Vila Real de Santo António⁶⁸. As demolições de estruturas nos ilhotes, construídas por população mais pobre e socialmente marginal, fizeram-se sem grande oposição. No núcleo da Praia da Fuseta (Ilha da Armona, Olhão) a renaturalização ficou facilitada pela tempestade do Inverno de 2010 que demoliu cerca de metade das 77 casas de férias existentes (POLIS, 2010).

Maior adversidade conheceu a tentativa de reposição da legalidade nas franjas do núcleo da Praia de Faro e no núcleo do Farol (ambos pertencentes ao município de Faro). Na Praia de Faro foram concretizadas algumas demolições (Figura 36) e no final

⁶⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2003, de 18 de fevereiro.

⁶⁷ Disponível em <http://www.siarl.igeo.pt/destaques.aspx> (acedido em 10 de abril de 2017).

⁶⁸ Resolução de Conselho de Ministros n.º 103/2005, de 27 de junho.

de 2016 outras aguardam decisão definitiva do tribunal. As demolições no núcleo do Farol encontraram maior resistência por parte dos habitantes e políticos locais e os trabalhos foram suspensos devido a dezenas de providências cautelares submetidas por um dos municípios vizinhos (Olhão) e por outros moradores (Ruela, 2015). A ação judicial argumentava que o plano de demolições não tinha em consideração o habitat do camaleão que habita os quintais das habitações (Figura 38). Apesar de aceite na primeira instância, o Supremo Tribunal de Justiça negou a ação por considerar que os moradores tinham “ilegitimidade ativa” para defender causas ambientais (Revez, 2016).

O núcleo dos Hangares (também na ilha da Culatra) estava em fevereiro de 2016 na mira para a concretização da renaturalização, com alguns partidos políticos a pronunciarem-se contra as demolições (Lusa, 2017; JN, 2017). O término do financiamento europeu em março de 2017, que suporta as ações da POLIS, irá provavelmente condicionar a “renaturalização” ou “reestruturação” dos núcleos conforme prevista nos planos de ação. Pela pertinência e atualidade, o processo de reposição da legalidade da Ria Formosa foi alvo de desenvolvimento enquanto contributo para o Relatório Final do projeto europeu “Mare Nostrum, Bridging the Legal - Institutional Gap in Mediterranean Coastline Management” (Alterman, 2016). Contudo, tratando-se de uma situação de ocupação do solo público e não em propriedade privada não cabe aqui mais desenvolvimento deste (interessante e atual) caso de reposição da legalidade.

Fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e do domínio público marítimo, as “práticas” de demolição são pontuais e por isso mais difíceis de retratar. O município de Vila Nova de Gaia tomou para si a iniciativa de executar a demolição de várias habitações em terrenos ocupados e propriedade do Ministério das Finanças, em parte da Serra do Pilar, em Vila Nova de Gaia, por razões de segurança e perigo de derrocada na encosta. Presume-se que a regularização de algumas AUGI tenha dependido de demolições mas não se encontraram documentadas situações específicas. A síntese das situações indetificadas pode ser encontrada na Figura 39.

Em **propriedade privada**, a revisão literária e de imprensa resultou apenas no apuramento de um único caso: o da mulher do Secretário de Estado no Parque Natural da Serra da Arrábida (Cerejo, 2010). A ausência de notícia de outros casos é

desproporcionada face ao diagnóstico antes traçado de 3.000 edificações ilegais em Parques Naturais (Carvalho, 2005). A investigação empírica revela a existência de casos de demolição pontuais a nível local, ainda que quase sempre relacionados com a ocupação da via pública (ver secção 5.3.2. do capítulo 5). No entanto este “estranho” silêncio é corroborado pela constatação da inexecução de sentenças mesmo quando as ações são levadas até às últimas consequências (Silva, 2012).

Em suma, na sua história recente Portugal conheceu dois períodos de ações concertadas de reposição da legalidade em áreas do domínio público marítimo, a primeira a nível nacional e a segunda mais limitada às ilhas da Ria Formosa. A importância das demolições pontuais e pedagógicas afiguram-se fundamentais para o planeamento. O trabalho de Carvalho (2015) e de Barbeiro (2011) dão nota das repercussões positivas na contenção dos fenómenos. Contudo, na Ria Formosa há registo do aumento do número de construções.

Importa fazer notar que apesar de recair sobre os municípios a principal responsabilidade sobre a tutela da legalidade, existem outras entidades da administração que têm poderes subsidiários territoriais, como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), da APA e o Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas (ICNF), ou de fiscalização da atividade municipal, pela Inspeção Geral de Finanças (anteriormente Inspeção Geral da Administração Local (IGAL) e Inspeção Geral de Agricultura do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAMAOT)). Esta entidade disponibiliza no seu sítio da internet⁶⁹ relatórios das auditorias temáticas aos municípios, onde constam alguns referentes ao “Controlo do Urbanismo”.



Figura 36: Espaço em vazio depois de demolição, núcleo da Praia de Faro, Faro
Fonte: Arquivo da autora (2015)



Figura 37: Autocolante “Não às demolições na Ria Formosa”, núcleo da Praia de Faro, Faro
Fonte: Arquivo da Autora (2015)



Figura 38: Cartaz “Paz, amor e muitos camaleões”, núcleo do Farol, Ilha da Culatra, Faro
Fonte: Arquivo da autora (2016)

⁶⁹ <http://www.igf.gov.pt/publicacoes1/relatorios-igf-administracao-local3.aspx>



Figura 39: Localização de situações de ilegalidade urbanística em Portugal Continental

Fonte: Elaboração própria

2.4.2. “Política” de legalização

A reposição da legalidade pela via formal, através da legalização é a solução corrente para as obras particulares ilegais. Até recentemente esta era olhada com alguma desconfiança por parte da administração central. Antes de 2014 a tendência das entidades, nomeadamente das CCDR, era negar a existência de legalizações por estas não se encontrarem previstas no ordenamento jurídico (Calor, 2013). Contudo, até 2014, a legalização não existia no léxico do direito do urbanismo, embora constituísse uma prática corrente. Com a publicação da Lei dos Solos de 2014⁷⁰ e a alteração ao RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro parece ter havido uma mudança significativa na aceitação da legalização. Até recentemente a Lei das AUGI⁷¹ prefigurava

⁷⁰ Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

⁷¹ Lei n.º 91/95, de 2 de setembro.

o único regime excecional vigente nesta matéria, se bem que, importa sublinhar, diz respeito à resolução da questão fundiária e das infraestruturas urbanas. A legalização das edificações após a reconversão da AUGI continua a estar abrangida pelo regime geral do RJUE. Em conjunto com o RERA⁷² começa a desenhar-se no panorama nacional o que, pertinentemente, Oliveira & Lopes (2016) chamam de “política” de legalização.

A 13.ª alteração ao RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 de 9 de setembro, altera substancialmente o artigo 102.º (antes dedicado apenas ao embargo) e introduz maior detalhe às medidas de reposição da legalidade. O artigo 102.º-A introduz a “legalização” e a novidade de poderem ser dispensadas algumas normas. No seu n.º 5 admite-se que *“pode ser dispensado o cumprimento de normas técnicas relativas à construção cujo cumprimento se tenha tornado impossível ou que não seja razoável exigir, desde que se verifique terem sido cumpridas as condições técnicas vigentes à data da realização da operação urbanística em questão, competindo ao requerente fazer a prova de tal data”*. Importa referir que até então, de acordo com o princípio *tempus regit actum* instituído pelo artigo 67.º do RJUE, na legalização era exigido o cumprimento de todas as normas legais e regulamentares em vigor, criando algumas impossibilidades práticas (Calor, 2013).

O RERA dá um passo relevante em relação ao impasse criado na conjuntura da normativa portuguesa quanto às obras incompatíveis com as normas de planeamento. O horizonte desta amnistia “seletiva” estava inicialmente previsto para 2 de janeiro de 2016. Contudo, a Lei n.º 21/2016, de 19 de julho vem (extemporaneamente) estender o seu prazo entre 19 de julho de 2016 e 24 de julho de 2017. Embora não seja referido no preâmbulo, na realidade esta Lei consubstancia também a extensão do “âmbito” e do regime” do RERA. Significa que este regime excecional se poderá agora aplicar também à regularização de edificações afetas a atividades *“que não tenham chegado a iniciar-se ou tenham cessado ou sido suspensas há mais de um ano, desde que existissem, iniciadas ou acabadas, instalações de suporte dessa atividade à data de entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro”* bem como aos *“estabelecimentos e explorações que se destinem ao apoio da atividade agropecuária, da agricultura,*

⁷² Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro.

hortocultura, fruticultura, silvicultura e apicultura, designadamente armazéns, anexos e centrais de frio”. Em termos práticos, qualquer edificação existente poderá agora ser utilizada para este fim.

A principal diferença para com as demais amnistias em outros países (Itália, Grécia e Turquia) consiste no facto de o RERAE obrigar à alteração dos instrumentos de planeamento. O seu artigo 12, n.º 1 refere que *“nos casos de deliberação favorável ou favorável condicionada que tenha por pressuposto a desconformidade com instrumentos de gestão territorial vinculativo dos particulares a entidade competente deve promover a alteração, revisão ou elaboração do instrumento de gestão territorial em causa, no sentido de contemplar a regularização do estabelecimento ou exploração (...)”*. A opção do legislador em impor a alteração aos instrumentos de planeamento parece ser incongruente com os objetivos propostos, porque ao exigir que a regularização definitiva se faça por via da legalização, e fazendo-a depender da alteração aos IGT, está a alongar no tempo todo o processo, não indo também ao encontro dos interesses dos empresários. Por outro lado, caberá mais uma vez aos municípios “pagar” a alteração de planos, sem certezas que as taxas obtidas pela regularização e legalização vá chegar perto dos encargos que este processo representa para o município (ainda mais porque o início do processo depende do pagamento de uma taxa que, quando a entidade coordenadora é a câmara, poderá por conveniência de prazo tornar-se isenta). Um outro lado, como em todos as amnistias de planeamento desta natureza, está subjacente um sentido de injustiça para com os particulares cumpridores (quer das obrigações de licenciamento, quer dos prazos estabelecidos). O novo prazo e alargamento do âmbito do regime de regularização vem, salvo melhor opinião, agravar ainda a injustiça.

A juventude do diploma e o embrionário estado de avanço do processo de regularização não permitem neste momento alcançar os efeitos práticos deste processo. De qualquer forma as estratégias públicas relacionadas com o tratamento das edificações incompatíveis com as normas de planeamento é uma das fragilidades apontadas ao sistema português. Esta matéria conhece por isso especial atenção na Parte III da tese, de comparação internacional e também das recomendações.

2.5. Síntese

Do Capítulo 2 poderá ser extraído que em Portugal não se encontra enraizada uma visão integrada do sistema de planeamento territorial. A articulação dos três elos operacionais de elaboração de planos, gestão urbanística e fiscalização é importante. Tendencialmente são entendidas como atividades distintas e não necessariamente focadas no mesmo objetivo. Para este efeito não ajudará a distinção dos diplomas legais que regem a elaboração de planos (RJIGT) e gestão urbanística (RJUE), a ausência de um diploma de fiscalização equiparável e nem tão pouco a semântica associada. O facto de vulgarmente se denominar “planeamento” a um setor cuja atividade é a elaboração de planos é sintomática da visão “planocêntrica” corrente, demasiado focada no plano enquanto objeto e não como instrumento de gestão territorial. A falta de visão integrada do processo induz, não raras vezes, a “gestão urbanística” e “fiscalização” numa estratégia em que os participantes não se revêm, reduzindo as reais perspetivas da execução do “plano”. O equilíbrio entre os três elos do sistema de planeamento é por isso de fomentar.

Da leitura da evolução regulamentar resulta claro que a prática do licenciamento é “omnipresente” desde o final do século XIX. Contudo numa primeira longa fase, as sucessivas tentativas legislativas de impor aos municípios a implementação do controlo urbanístico através de Posturas Municipais conheceram pouca firmeza até 1951, com a publicação do RGEU. Da mesma forma, apenas após várias tentativas se concretizam efetivamente planos municipais com função de ordenação do território. O desfasamento temporal entre a regulamentação e a aplicação efetiva do controlo urbanístico e planeamento territorial é evidente. Este ganha no entanto maior solidez desde a segunda metade da década de 1990, quando os PMOT se tornam vinculativos para os particulares e com esta mudança o direito do planeamento adquire maior relevância.

Os resultados quantitativos de estimativa das edificações ilegais entre 1991 e 2011 dão nota da existência de, no mínimo, 282.487 construções ilegais (Anexo III). A leitura dos resultados denota as assimetrias entre NUTS II e NUTS III. Ao nível das NUTS II, o valor bruto mais alto encontra-se no Norte (mais de 87.000 edifícios) e o menor na Região Autónoma dos Açores (cerca de 7600). As NUTS III do Algarve e Grande Porto

demonstram ser mais críticas em termos brutos (respetivamente cerca de 22.00 e 17.400 edifícios). No entanto, considerando a percentagem dos edifícios ilegais perante os edifícios construídos nessa mesma época, Alto Trás-os-Montes e Beira Interior Norte apresentam os valores mais elevados (39 e 36%).

A concretização de demolições fez-se em duas circunstâncias ao abrigo das políticas públicas habitacionais em Lisboa e Porto na década de 1960 e de proteção ao domínio público marítimo a partir da segunda metade da década de 1980. Contudo, a demolição coerciva em propriedade privada é inexpressiva, mesmo quando levada à última instância e ordenada pelo Tribunal, traduzindo-se na manutenção “temporária” de muitas edificações incompatíveis com as normas de planeamento. As restrições à venda de imóveis ilegais implementadas em 1999 fazem com que a condição de “ilegal” passe a ter significância também para os particulares e não apenas para a administração (como Cardoso (1983) de forma pertinente afirmava na década de 1980). As obras cuja legalização não é possível ficam assim num limbo jurídico, imobiliário e económico.

Na ausência de alternativas exequíveis, a pressão dos promotores na legalização tem sido crescente mas a sua concretização tem sido cada vez mais dificultada pelo número de normas técnicas e restrições de planeamento aplicáveis. Em 2014, o Estado adotou medidas mais facilitadoras à legalização de obras particulares. O RERA e a alteração ao RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro promoveram uma mudança significativa que se pode encarar como uma “política” de legalização. Apesar destas medidas facilitadoras recentes, a reposição da legalidade nas demais (e maioria) das obras particulares incompatíveis com os IGT continua no limbo. Como indicia o RERA e alguns PDM de segunda geração, remete para os planos a resolução deste impasse.

CAPITULO 3. Ilegalidade e atuação da administração local

Este capítulo versa sobre o comportamento, tanto dos promotores como dos agentes da administração, em especial sobre os aspetos que afetam a vertente mais operativa do sistema de planeamento: a fiscalização de obras particulares. Ao nível nacional, a literatura sobre as questões operativas associadas à fiscalização é quase inexistente, com as poucas exceções referidas. Por contraste, as medidas de reposição da legalidade no âmbito jurídico mereceram maior atenção académica, o que não deixará de se questionar.

3.1. Avaliação, monitorização e fiscalização municipal

A avaliação, monitorização e fiscalização municipal são elementos do sistema de planeamento intimamente relacionados. O conceito de *“planning enforcement”* tem subentendido um significado mais abrangente do que apenas as ações de fiscalização. Sobre a definição de *“enforcement”*, para Cohen (1998, p. 63) *“a monitorização e fiscalização são desenhadas para levar as empresas (e os indivíduos) a cumprir com a regulamentação formal e regras informais de conduta e normas sociais. Inclui a monitorização e inspeções pelas autoridades de fiscalização assim como as sanções para remediar e outros mecanismos desenhados para punir e/ou trazer a empresa ao cumprimento. Também inclui ações não-governamentais como acusações dos privados autorizados pelo governo e mecanismos informais como a pressão pública.”* Já a OECD (2003, p. 9) define *“enforcement”*, no sentido mais abrangente, como a *“aplicação de todas as ferramentas disponíveis para atingir o cumprimento, incluindo a promoção do*

cumprimento, a sua monitorização e a resposta ao incumprimento. No seu sentido mais restrito, este pode ser definido como um conjunto de ações que o governo ou outros conduzem para corrigir ou parar o comportamento que não cumpra com os requisitos. Como sugerem estes e outros autores na literatura estrangeira, “monitoring” está intimamente ligada ao “enforcement” (Burby, May, & Paterson, 1998; Cohen, 1998; McKay et al., 2015).

Importa, por isso e por uma questão de clareza, distinguir a monitorização de “planos” por profissionais do urbanismo e a monitorização de “operações urbanísticas” por técnicos de gestão urbanística e fiscalização municipal. Como a seguir de advogará, as duas vertentes tocam-se em determinado ponto, já que a concretização e informação sobre as operações urbanísticas deveria ser uma das principais componentes da monitorização e avaliação de planos.

No entanto, constata-se que em Portugal esta integração tem sido difícil de alcançar. A monitorização é incluída por Costa Lobo et al. (1990) nas “novas tendências metodológicas” de planeamento em Portugal, definindo-a como *“uma tarefa autónoma de avaliação crítica do processo de planeamento. Parte-se sempre de um processo já em andamento e, por princípio, não se pode ignorar a prática anterior. Faz pouco sentido elaborar planos sem dispor de um sistema de planeamento (...) assente num processo uno, contínuo e estratégico, isto é, capaz de se adaptar e infletir perante **alterações verificadas na dinâmica da realidade**, eventualmente em resultado das medidas de ações decorrentes da implementação do próprio processo de planeamento.”*

O Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de março não incluiu nenhuma alusão à monitorização, surgindo esta no campo formal do normativo português associada à figura da “avaliação” introduzida pelo antigo RJIGT⁷³. Desde então, a teorização sobre o conceito e papel da avaliação e monitorização no sistema de planeamento densificou-se (Cabral, 2010; Lopes, 2011; Mascarenhas et al., 2012; Oliveira & Pinho, 2010) embora a sua aplicação prática continue a ser incipiente. A avaliação é reforçada e tornada mais objetiva com o Decreto-Lei n.º 80/2015, de 14 de maio. Nesta matéria identificam-se como evolução as três principais alterações perante o anterior diploma:

⁷³ DL 380/99, de 22 de setembro, Capítulo VI.

- ✓ A avaliação passa de facultativa a obrigação, visto que “os programas e os planos territoriais **devem** conter os indicadores qualitativos e quantitativos avaliação prevista no capítulo VIII” (n.º 2 do artigo 4.º);
- ✓ Os relatórios sobre o estado do ordenamento do território a nível nacional e regional tornam-se obrigatórios a cada 2 anos; a nível municipal e intermunicipal de 4 em 4 (antes seria de 2 em 2), sendo agora estipulado que a não elaboração determina a impossibilidade de rever o programa nacional da política de ordenamento do território, os programas regionais e os planos municipais e intermunicipais (n.º 6 do artigo 189.º);
- ✓ O “observatório responsável pela recolha e tratamento da informação de

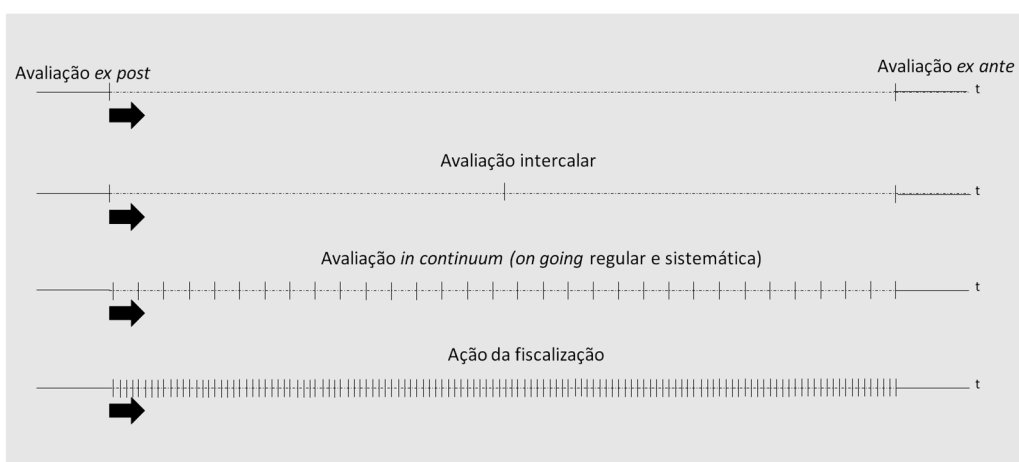


Figura 40: Tipos de avaliação tendo em conta o fator tempo, com inclusão da ação da fiscalização.
 Fonte: Adaptado de Batista e Silva et al. (2009)

caráter estatístico, técnico e científico” (artigo 144.º do Decreto-Lei n.º 380/99) desaparece, dando lugar a um sistema nacional de informação territorial, através da utilização de duas plataformas eletrónicas: (i) colaborativa de gestão territorial, para apoio pelas entidades responsáveis envolvidas; e de (ii) submissão automática, para envio, publicitação e depósito dos planos.

Apesar de este novo diploma fazer referência ao “sistema de monitorização” (a integrar no conteúdo os planos segundo a alínea r) nº 1, artigo 96.º) não esclarece a diferença entre “avaliação” e “monitorização”. Afinal o que marca a diferença entre ambos os conceitos? Sobre esta matéria o 1º relatório de monitorização do Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT) refere que

“a monitorização é uma tarefa contínua que acompanha a condução das atividades de implementação do plano e a prossecução das metas estabelecidas, a qual permite conhecer as dinâmicas em curso e reequacionar e melhorar, a todo o tempo, as formas e os procedimentos de implementação do Plano”, e que “a avaliação é uma tarefa pontualizada em determinados momentos estabelecidos, destinada a registar os resultados de um levantamento sistemático do grau de concretização dos objetivos estratégicos, dos recursos utilizados e dos resultados gerados com a implementação do Plano, tendo em vista fornecer informação para a reflexão e debate e para as tomadas de decisão que sejam adequadas à melhoria dos processos e dos resultados.” (Almeida et al., 2011). Segundo Roberts (2006) a avaliação vai para além da monitorização, fornecendo um levantamento alargado e sistemático do grau em que os objetivos foram alcançados, que recursos foram utilizados e quais os resultados gerados.

A avaliação tem uma forte ligação com o fator tempo, sendo distinguida em três tipos: (i) avaliação *ex post*; (ii) avaliação *ex ante*; e (iii) avaliação *in continuum* (ou *on going*) (Batista e Silva, 2002; Lopes, 2011). As principais diferenças situam-se no momento temporal da avaliação no processo de planeamento em função da execução. Resumidamente, a avaliação ***ex post*** é uma visão retrospectiva realizadas após a implementação dos planos. A avaliação ***ex ante*** assenta numa visão racionalista e antecipatória do futuro, pressupondo a existência de cenários alternativos e a ponderação da racionalização da escolha da melhor estratégia. Já a ***avaliação in continuum*** tem um cariz sistemático e de diminuição do intervalo de tempo entre momentos de avaliação, acompanhando o período de vigência do plano. A este é acrescentado outro tipo de avaliação “intercalar, intermédia ou ínterim” (necessidade relacionada com projetos de financiamento comunitário) (Batista e Silva, et al., 2009; Lopes, 2011; Oliveira, 2014).

Numa perspetiva do controlo urbanístico, a questão chave da relação entre a avaliação, monitorização e fiscalização parece ser efetivamente o fator tempo, ou antes,

Quadro 3: *Timmings* da avaliação, monitorização e fiscalização

	Avaliação de planos	Monitorização	Fiscalização
Frequência	Pontual	Periódica	Contínua
Formalização	Relatórios	Levantamentos	Processos
Periodicidade	Bi-anual	Mensal/Trimestral	Diária/contínua
Visão	Abrangente	Setorial	Caso-a-caso
Suporte	Indicadores	Base de dados	Inspeções

Fonte: Elaboração própria

a frequência da recolha e processamento da informação. Da interpretação das várias definições, advoga-se que a avaliação *in continuum* (*on going, regular ou sistemática*) na literatura de planeamento toca o sentido de monitorização preconizado na literatura de *enforcement*. Observa-se que a avaliação *ex post*, *ex ante* e mesmo a intercalar têm um “momento” ou carácter pontual formalizado através de “relatório”, enquanto a monitorização ou a avaliação *in continuum* depende de uma maior frequência das ações mas não de um formato pré-definido. Naquilo que se interpreta como verdadeira assunção do termo, a monitorização é uma tarefa que, por um lado, sistematiza a informação diária e caso-a-caso (sobre os processos de obras e ação da fiscalização) e, por outro, contribui para a avaliação com uma leitura setorial da execução urbanística. Neste sentido, a monitorização ocupa um lugar de charneira, de elevada relevância, entre as tarefas isoladas operativa de controlo urbanístico e visão abrangente a alcançar pela avaliação de planos. O Quadro 3 traduz esta perspetiva e caracteriza as três tarefas operativas, em termos de frequência, formalização, periodicidade, visão e suporte.

A implementação desta etapa intermédia de monitorização nos municípios portugueses tem sido lenta e, no caso do OVT, quase inexistente à época das entrevistas (sendo uma palavra pouco familiar aos interlocutores). Um estudo sobre a monitorização nos municípios do Oeste evidenciou “*que as autarquias não possuem ainda uma estrutura que permita a implementação de sistemas de avaliação contínua e elaboração regular do Relatório do Estado de Ordenamento do Território (REOT) (...)*” (Prada & Pereira, 2010, p. 248). No entanto, o organograma de alguns municípios denotam já uma estratégia mais objetiva de planeamento. Por exemplo, Vila Nova de Gaia assume a avaliação regular e um acompanhamento permanente do desenvolvimento dos planos na sequência da publicação do PDM de segunda geração.

A monitorização é utilizada como ferramenta de apoio à decisão, tendo em vista a programação estratégica (Juncal, et al., 2010).

3.2. A ação dos promotores: teoria comportamental

A obra ilegal não nasce de forma “espontânea”. Sendo fruto de uma ação humana é importante olhar para a motivação dos seus promotores e aferir as condições que conduzem ao in/cumprimento das normas. As teorias sobre o cumprimento das normas no campo criminal (*compliance theories*) e comportamental (*behaviour theories*) providenciam uma perspetiva relevante sobre a relação entre motivações e comportamentos de entidades reguladas. Dentro deste grupo abrangente servirá de base mais específica a literatura sobre a fiscalização das regras de construção (*building-code enforcement*) e da literatura sobre o cumprimento de normas ambientais (*environmental compliance*), em particular sobre o cumprimento doméstico (*domestic compliance*) ou seja, sobre os motivos que conduzem ao cumprimento das normas por parte dos atores dentro de um país (Zaelke, et al., 2005). Note-se que neste campo da literatura é aferida a predisposição para o “cumprimento” da lei e não para o “incumprimento”.

Importará no entanto e desde logo fazer duas salvaguardas de ajuste ao contexto territorial e social do nosso objeto de estudo. Primeiro, os ramos disciplinares de “building code enforcement” e “environmental compliance” tendem a enfatizar as ações e reações aos atores coletivos (empresas) enquanto nos interessa sobretudo a atuação dos indivíduos, atendendo à natureza singular dos promotores da região OVT. Segundo, na vertente ambiental a ação das empresas é continuada e pode ser corrigida, enquanto em planeamento a execução da construção é um ato pontual (ainda que o seu efeito e utilização se repercuta no tempo). Da literatura enunciada, destacaremos por isso os aspetos que se aplicaram ao contexto em apreço.

3.2.1. Lógica das consequências e lógica de apropriação

A extensa literatura *comportamental* e *criminalista* divide a lógica da ação humana perante a regulação entre a “lógica das consequências” e “lógica da apropriação” (March & Olsen, 1998).

Assente na teoria racionalista, a **lógica das consequências ou teoria racionalista** parte do pressuposto que os atores escolhem racionalmente entre as alternativas, baseando o seu cálculo nas consequências espectáveis e, enquanto entidades racionais, agindo para maximizar o seu autointeresse económico. Como consequência deste pressuposto, os potenciais infratores responderão essencialmente e em simultâneo à probabilidade de deteção e à severidade da punição, se detetados e acusados (Becker, 1968). O aumento da probabilidade de deteção e agravamento da punição no sentido de anular o proveito económico obtido são encarados como medidas apropriadas.

Contrapondo esta visão estritamente focada no proveito, surge a **lógica da apropriação ou modelo normativo** que encara antes os promotores como atores de boa-fé que querem obedecer à lei mas não podem. As suas ações serão assentes, ao invés do medo das sanções, em identidades, obrigações e conceção de ação apropriada, resultante de uma norma social. Para Malloy (2003), o conceito de norma social assenta em dois critérios de referência. Primeiro tem de haver um significativo sentido de obrigação partilhado por um grupo de pessoas; isto é, um sentido de obrigação que interfira efetivamente no comportamento da maioria dos indivíduos do grupo. Segundo, a obrigação funcionará mesmo na ausência de sanções legais formais. Nesta linha, alguns autores defendem que, mais frequentemente do que o cálculo do proveito económico, as razões para o incumprimento se prendem com o desconhecimento das normas, negligência, incompetência e desacordo com os princípios subjacente aos requisitos impostos (May & Burby, 1998).

As medidas de fiscalização associadas à lógica de apropriação tomam em consideração a culpa como principal mecanismo interno de fiscalização em detrimento das sanções (Vandenbergh, 2003). No entanto, a literatura aponta várias formas nas quais a culpa é neutralizada, sendo as mais importantes a complexidade normativa e a falta de vítima identificável. Outros fatores que influenciam na predisposição ao cumprimento apontados por Vandenbergh (2003) respeitam à avaliação do indivíduo sobre uma regra desnecessariamente restrita ou tratamento injusto num procedimento de fiscalização. Nestas circunstâncias a ação poderá ter um efeito contrário ao pretendido. Da mesma forma pode ter um impacto negativo a mensagem recebida pela comunidade regulada de que o incumprimento é generalizado. Por isso, os anúncios de

controle urbanístico atingem maior sucesso quando realizadas de forma alargada e *low-profile* do que quando se focam em casos pontuais de grande visibilidade.

Ainda sobre a percepção da comunidade reguladora, parece de especial pertinência e atualidade o cálculo de Bowles: *“20 por cento da população regulada irá automaticamente cumprir com qualquer regulamentação, cinco por cento tentarão não cumpri-la, e os restantes 75 por cento irão cumprir desde que pensem que os cinco por cento vão ser apanhados e punidos”* (Bowles, 1971 in Zaelke et al., 2005, p. 24).

Apesar da distinção teórica entre a lógica das consequências e a lógica da apropriação (que mais não é do que uma construção evolutiva da forma como se entende o indivíduo regulado) estas visões não serão necessariamente opostas mas sim complementares.

3.2.2. *Nomotropism*

Uma linha teórica mais recente introduzida por Conte (2000) explora o conceito de ***nomotropism*** para se referir às ações que se processam *“à luz da lei”*. Este conceito não significa necessariamente a conformidade da ação com a lei, mas sim que uma grande categoria de ações pode ser causada pela reação à lei, ainda que em desacordo com mesma. O termo *“nomo-tropism”* deriva da combinação das palavras gregas *“nomos”* (lei) e *“tropos”* (viragem ou direção).

No contexto quotidiano imaginemos um condutor que pretende estacionar num lugar vago, situado numa rua de sentido único na qual não pode entrar por ter um sinal de sentido proibido. Numa primeira hipótese, o condutor decide cumprir com as regras de trânsito e procurar uma alternativa de estacionamento. Na segunda, e tendo a ideia de não haver um policiamento frequente e ponderando o reduzido valor da multa, decide entrar no arruamento de marcha atrás e estacionar. No terceiro caso, o condutor não vê a placa de proibição e estaciona. Só depois de o agente de autoridade o confrontar se apercebe da sua transgressão.

Estaremos aqui perante uma situação legal (primeira) e duas situações ilegais (segunda e terceira), mas em que apenas as duas primeiras ações são realizadas “à luz da lei”. A ação do condutor que faz marcha atrás para entrar na rua não teria ocorrido se não fosse a presença de uma restrição. Com base em Cowley (2016) esta classificação poderá ser traduzida graficamente conforme o Quadro 4.

Quadro 4: Comportamento nomotropic

Caso 1	Caso 2	Caso 3
Cumpe com as regras	Contorna deliberadamente as regras	Desconhece as regras
Legal	Ilegal	
Nomotropic		A-nomic

Fonte: Traduzido de Cowley (2016)

A ideia de *nomotropism* aplicada aos aglomerados “informais” dos países em desenvolvimento foi encetada por Chiodelli & Moroni (2014). Estes autores advogam que, em muitos casos, a própria regulamentação da edificação e do uso do solo são a causa da proliferação de aglomerados não autorizados de baixa-renda. A conceção teórica em causa salienta ainda que uma das consequências mais notáveis do conceito de *nomotropism* é que a eficácia da regra não pode ser reduzida aos efeitos do seu estrito cumprimento. Na eficácia haverá adicionalmente de ter em conta o efeito causal promovido pela existência da própria regra, sendo de considerar as múltiplas formas de uma regra influenciar uma ação.

3.2.3. Níveis de necessidade

A necessidade é sem dúvida um motivo presente e legítimo nos bairros de barracas, abordado na literatura de urbanismo informal do Sul Global (Davis, 2006; Durand-Lasserve & Clerc, 1996). Contudo, será hoje a *necessidade* um argumento válido para justificar a construção ou permanência de obras particulares ilegais nos países desenvolvidos, como Portugal? Certo de que não poderão ser encaradas de igual forma, afinal, como se poderá distinguir a legitimidade dessas *necessidades*?

Na AML, a resposta às necessidades habitacionais de uma população com fracos recursos foi na etapa inicial entendida como o motivo principal para o desenvolvimento dos loteamentos irregulares. Numa fase posterior a necessidade deu lugar a situações

de oportunidade (Rolo, 2006). A construção de edifícios multifamiliares para arrendamento e a construção de segunda habitação são exemplos evidentes dessa vertente de aproveitamento económico. Não obstante a aparente mudança de paradigma, o campo da necessidade continua a figurar como elemento central no discurso de urbanistas portugueses (Quintão, 2014; Silva & Farrall, 2016a). Ela encontra-se também enraizada no nosso sistema legal e a “legitimidade” da necessidade será de extrema importância para as estratégias de controlo urbanístico. Desconhecendo a teorização que incide sobre esta matéria, a natureza dos casos identificados aponta para a existência das seguintes categorias: (i) necessidade primária (habitação própria); (ii) necessidade relativa/ideal de consumo; (iii) rendimento próprio; (iv) rendimento complementar (turismo); e (v) lucro.

(i) Necessidade primária (de habitação própria) - O direito à habitação é um predicado que constitui um direito constitucional e reconhecido universalmente. Para que a habitação seja reconhecida como uma necessidade primária terão de ser verificadas várias condições, nomeadamente a ausência de “alternativa”. Este argumento estará assim arredado perante a presença de recursos económicos ou a posse de outras habitações por parte do próprio ou do cônjuge (em local próximo). A pobreza e o aumento do agregado familiar são as razões justificativas, reconhecendo-se no entanto a necessidade primária em algumas obras de ampliação.

(ii) Necessidade secundária – As edificações não relacionadas com a habitação primária, ou seja, de habitação secundária ou edificações para outros usos. Habitações para recreio, férias ou aluguer turístico, bem como construção de garagens, anexos e piscinas caberão certamente nesta categoria. A própria natureza das operações urbanísticas (como piscinas) ou a dimensão exagerada (habitações ou anexos com área acima do convencional) não permitem assumir tratar-se de uma necessidade primária.

(iii) Necessidade de subsistência do próprio - Algumas edificações de apoio à atividade agrícola ou piscatória podem ser consideradas de necessidade primária, especialmente quando prefiguram a única fonte de rendimento do próprio. Admite-se que no mesmo nível de necessidade possam estar outras edificações associadas ao comércio, serviço, turismo ou pequenas indústrias. No entanto, e mais uma vez, a linha

que separa a necessidade primária de subsistência própria de uma atividade produtiva é bastante ténue.

(iv) Necessidade de rendimento complementar - O crescimento da procura do produto turístico acarreta uma maior pressão e a criação de oportunidade de rentabilização das edificações. Este fenómeno tem tido crescente incremento e é uma das problemáticas mais acentuadas em zonas de forte atração turística dos países Mediterrâneos e zonas costeiras em geral. A habitação ilegal ou os anexos transformados em habitações temporárias são uma importante fonte de rendimento para os particulares, muitas vezes conciliado com habitação própria ou secundária.

(v) “Necessidade” de lucro – Esta categoria distingue-se das anteriores pelo facto de o objeto da motivação ultrapassar a subsistência do próprio e ter um carácter focado no proveito económico. A construção ou alteração de uso de edifícios para fins industriais ou agroindustriais é uma realidade que nitidamente se enquadra neste grupo.

Na utilização de medidas de reposição da legalidade, a determinação entre a diferença entre habitação primária e não primária é de grande relevância. Porque protegida pelos direitos humanos, na demolição de habitação primária (legal ou ilegal) a administração está obrigada a conceder prévio realojamento ao agregado familiar. A aferição do tipo de habitação é determinante nos processos de reposição da legalidade porque a existência de habitação primária dá direito ao realojamento. No processo da Ria Formosa, no Algarve (ver 2.4.1. do segundo capítulo) as habitações permanentes foram “poupadas” na fase inicial, devido ao atraso na construção dos edifícios para realojamento. O ónus da comprovação sobre o tipo de habitação recaiu numa primeira fase sobre os proprietários. Por Edital de 16 de dezembro de 2009 foi solicitada a entrega de vários documentos tendentes a comprovar se as edificações consistiam em primeiras ou segundas habitações e a atividade económica ou exercício de profissão na Ria Formosa. Pediam especificamente bilhetes de identidade e cartões de contribuinte de todos os residentes; comprovativo de matrícula das crianças e jovens inscritos em escolas públicas ou privadas; comprovativo de morada fiscal; comprovativo de morada declarada nos serviços de Segurança Social; lista do património predial dos membros do casal; comprovativo de emprego; faturas do fornecimento de água e de eletricidade dos

últimos seis meses (quando exista abastecimento) e declaração sob compromisso de honra, assinada pelo casal, atestando que têm residência permanente na habitação. Este processo foi complementado com visitas às habitações no período de Inverno. A verificação do tipo de habitação, em especial quando se tratam de casos isolados, é sempre um processo complexo, moroso e de difícil verificação e comprovação.

3.3. A reação da administração: filosofias e estratégias de fiscalização

As estratégias de controlo urbanístico, em especial da fiscalização, são uma forma de reação ao comportamento dos promotores. As filosofias e estratégias da administração neste nível estão por isso ligadas às teorias comportamentais antes referidas. A complexidade da tarefa conduziu a linhas de orientação teórica, organizadas segundo “filosofias” e “estratégias”.

3.3.1. Filosofia facilitadora e filosofia sistemática

O controlo urbanístico tem um papel determinante para que o sistema de planeamento possa alcançar os seus objetivos mas deverá ao mesmo tempo acautelar que os custos da construção não se tornam desproporcionados. Quando a regulamentação se torna demasiado exigente e a fiscalização do seu cumprimento é apertada, esta tende a ser criticada pela desproporcionalidade dos custos associados. Não obstante a racionalidade das normas poder ser contestada, cabe às agências ou entidades responsáveis pelo controlo urbanístico ponderar, em casos concretos, a aplicabilidade das mesmas e decidir até que ponto se investe os meios disponíveis para conduzir os promotores a cumprir com a regulamentação. A literatura inglesa e americana constituem a base da formulação teórica que pondera estes dois aspetos. Afinal, quais as estratégias de fiscalização mais eficientes na prevenção e reposição da legalidade? Qual o grau adequado de controlo para garantir o cumprimento das normas sem prejudicar o desenvolvimento económico?

Dentro das várias categorizações, a filosofia apresenta-se como a mais generalista, distinguindo duas opções de atuação da administração: a **filosofia sistemática** e a **filosofia facilitadora**. Estas estão intimamente relacionadas com a motivação dos promotores (referida na secção anterior). A primeira filosofia assenta

numa implementação *by-the-book* das normas, numa visão tradicional e rígida na aplicação das regras, enquanto a filosofia facilitadora é entendida como uma alternativa a este modelo convencional, criando incentivos ao cumprimento e por isso entendida como *business-friendly*, ou seja, favorável ao negócio (Burby et al., 1998; McKay & Ellis, 2005)

A filosofia **sistemática (menos facilitadora)** pauta-se por uma ação da fiscalização uniforme, uma exigência estrita do cumprimento das normas, apertada supervisão dos fiscais e o uso frequente de sanções (tais como ordens de embargo e contraordenações) para deter as infrações. Por não contemplar a hipótese de discricionariedade, esta filosofia é geralmente apontada como um empecilho ao desenvolvimento económico (McKay & Ellis, 2005). As críticas apontadas à filosofia sistemática prendem-se com o facto de esta presumir que as normas técnicas e de planeamento estão bem delineadas, são pouco ambíguas e apropriadas para a maioria de situações. Contudo, na prática, tal pode não ocorrer, em especial na presença de normas prescritivas onde “um modelo serve para todos”. A aplicação sistemática das normas requer uma aplicação uniforme, contrastando com a variedade de situações a que têm de dar resposta. Advoga-se assim que a diversidade de situações urbanísticas requerem discricionariedade, sob pena de as ações dos fiscais fazerem pouco sentido e os promotores ignorarem as normas (Burby et al., 1998).

A **filosofia “facilitadora”** (ou favorável ao negócio) pauta-se por uma atuação diferenciada por parte da administração: permite-se a discricionariedade na avaliação das situações e dos promotores, em função do seu comportamento. As sanções são utilizadas apenas quando estritamente necessário e as ações são orientadas para o objetivo de alcançar o cumprimento da regulamentação. Segundo Burby et al. (1998), a filosofia “*business friendly*” permite atenuar eventuais efeitos negativos da regulamentação sobre o setor da construção. Esta postura “alternativa” merece maior acolhimento nos EUA (Prior, 2010).

Segundo esta filosofia os motivos conducentes ao incumprimento das normas por parte dos promotores não se cingem ao cálculo do proveito económico. As razões mais frequentes prendem-se antes com o desconhecimento das normas, negligência, incompetência e desacordo com os princípios subjacente aos requisitos impostos. Por

consequência acredita-se que a conformidade pode ser aumentada se a administração adotar uma atitude colaborativa, nomeadamente promovendo: (i) a utilização de linhas de ação orientadoras flexíveis; (ii) a explicação das normas em causa, aconselhando como repará-las e chegando a acordo com os infratores quanto ao prazo para revertê-las; (iii) a utilização de incentivos para quem faz esforços honestos em cumprir; e (iv) a disponibilização de assistência técnica e informação aos promotores. A ideia geral é promover o clima incentivador ao cumprimento voluntário das normas, providenciando assistência técnica e reservando a punição para os “maus-elementos” que cometem infrações de forma reiterada.

Segundo Burby et al., (2000), a diferenciação das filosofias de controlo urbanístico não resulta, na maioria dos casos, de uma decisão intencional da administração mas antes da tónica das suas ações práticas. No entanto, Burby et al. (1998) defendem a necessidade de a administração eleger entre duas opções práticas, entre um controlo urbanístico focado na capacidade da administração em detetar e corrigir infrações ou a criação de laços de compromisso com os promotores (minimizando a necessidade de intervenção da fiscalização).

No sentido de avaliar as consequências da adoção da filosofia “sistemática” ou “facilitadora”, Burby et al. (1998) apresentam resultados de uma vasta investigação empírica, baseada num inquérito nacional em cidades e estados dos EUA. O propósito era aferir qual das duas filosofias promovia melhores resultados, ou seja, alcançava maiores níveis de cumprimento do “código de construção”. As conclusões deste estudo apontam para melhores resultados em situações de filosofia “facilitadora”, na qual se denotou um (ainda que ligeiro) aumento do compromisso por parte dos promotores e, por consequência, também da conformidade geral com as normas. Na presença de uma filosofia de controlo sistemática, não foi detetada nenhuma alteração ao grau de compromisso por parte dos promotores.

Apesar da relevância da investigação, não pode deixar de se fazer notar que os resultados obtidos são ténues: numa mudança de percentil de 25 para 75, existe apenas 5% de aumento de compromisso quando aplicada uma filosofia facilitadora. Como os autores referem, o resultado é explicado, em parte, pelo facto de a aplicação desta filosofia necessitar de uma liderança pró-ativa, um forte suporte jurídico e

especialização técnica, que no geral proporciona um ambiente favorável à prossecução de um eficiente controlo urbanístico. A utilização de uma filosofia facilitadora tende a basear-se numa estratégia de controlo urbanístico mais assertiva, o que poderá não ocorrer na “tradicional” filosofia sistemática, com maior tendência a ser leniente. Deste estudo não resulta claro se os resultados obtidos dependem da opção de filosofia ou, como se suspeita, antes da assertividade e seriedade da estratégia de atuação da administração. Como referem Burby et al. (1998), o compromisso tende a aumentar quando os promotores sentem uma **estratégia de controlo séria** por parte da administração mas pode ser suprimido se um incidente de corrupção ocorrer num período de menos de 10 anos.

A conjuntura económica parece também influenciar os resultados. Ainda segundo Burby et al. (1998) a crise económica tende a suprimir o compromisso do promotor, enquanto o crescimento rápido tende a promovê-lo. O motivo apontado para este facto é de que em períodos de crescimento rápido os promotores têm mais hipóteses de sucesso do que quando se sentem forçados a encurtar prazos.

3.3.2. Estratégias e outras distinções

As estratégias e filosofias estão relacionadas entre si. Enquanto as filosofias assentam numa dicotomia, a estratégia é um reflexo da forma como a administração promove o cumprimento da regulamentação. Dentro das linhas gerais que definem as filosofias, Burby et al., (2000) distinguem quatro tipos de estratégias de fiscalização baseadas na presença/predominância dos seguintes componentes:

- **Controlo severo**, que consiste numa ação sistemática de fiscalização e limitada facilitação no cumprimento das normas;
- **Controlo criativo**, que consiste num alto nível de cada nível de cada componente (fiscalização e facilitação);
- **Controlo facilitador**, que consiste num alto nível de facilitação e menos rigidez;
- **Controlo acomodatório**, que consiste num nível baixo de cada componente (severidade e facilitação).

As duas últimas estratégias de controlo urbanístico são apontadas como positivas na promoção de desenvolvimento económico, enquanto as primeiras são encaradas como um obstáculo. Uma das questões chave é analisar até que ponto as estratégias que proporcionam o desenvolvimento económico comprometem a segurança pública.

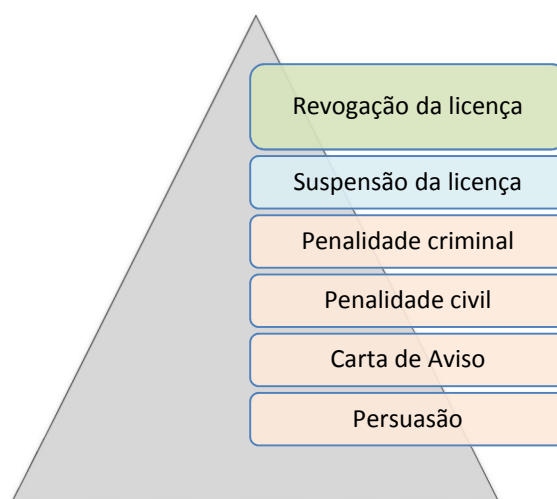


Figura 41: Pirâmide das sanções

Fonte: Traduzido de Ayres & Braithwaite (1992 in Baldwin et al., 2012, p. 260)

Ayres & Braithwaite (1992 in Baldwin et al., 2012, p. 260) formalizaram as estratégias de atuação da fiscalização numa pirâmide de sanções que vai escalando pelas camadas à medida que os infratores se vão recusando a promover a conformidade com as exigências legais (Figura 41). Na base da pirâmide encontram-se as formas de negociação, onde cabe aos agentes da administração advertir, apenas na forma verbal, sobre qualquer desconformidade detetada. Os avisos escritos ou verbais serão o segundo nível de ação. Na ausência de reposição da legalidade adequada, a acusação através da instauração dos procedimentos legais, como as ordens de embargo ou aplicação de contraordenações, surge neste modelo concetual como a última medida na escala de sanções. Na verdade as ordens de embargo não visam sancionar, sendo antes entendidas como medidas cautelares para impedir que se agravem as ilegalidades.

A pirâmide das estratégias desenvolvida por Baldwin et al. (2012) concetualiza a **hierarquia das respostas da administração**, gradualmente mais assertivas quando os infratores não cumprem e menos exigentes quando se dispõem a remediar a situação (Figura 42). Segundo McKay & Ellis (2005), os dois níveis inferiores da pirâmide são

indicativos de uma **abordagem persuasiva** por parte da administração, enquanto os dois níveis superiores referem-se a uma **abordagem insistente**.

A **abordagem persuasiva** assenta na educação e persuasão dos promotores, procurando adotar ações que os convençam a remediar as desconformidades com as normas. Esta estratégia “tipicamente Britânica” raramente atinge resultados imediatos e por isso requer paciência (Baldwin et al., 2012). A **abordagem insistente** é menos

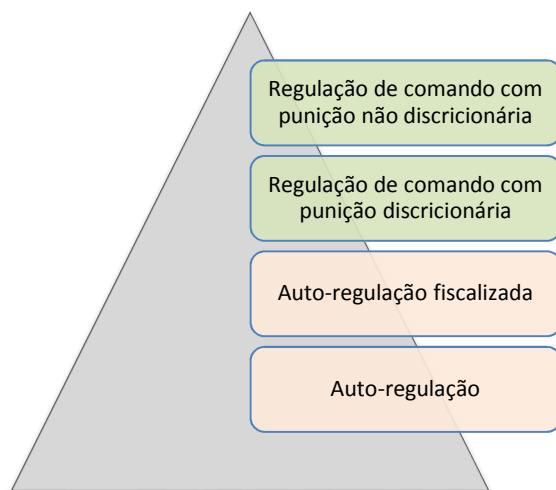


Figura 42: Pirâmide das estratégias de fiscalização
Fonte: Tradução de Baldwin et al. (2012, p. 261)

flexível do que a anterior, existindo limites para a tolerância da administração perante as infrações e recusa de reposição da legalidade. Neste contexto, as sanções são invocadas quando se torna evidente que o infrator não está a adotar as medidas necessárias para se conformar com as exigências legais.

Explorando cada um dos níveis, na base da pirâmide a faixa de **autorregulação** espelha o conceito estabelecido pelo governo britânico através da definição de parâmetros que as empresas deveriam observar, pelo desenvolvimento de sistemas e regras desenhadas para assegurar o cumprimento através da cooperação (McKay & Ellis, 2005). O segundo e terceiro níveis da pirâmide determinam a charneira entre a abordagem persuasiva e abordagem insistente. Mas estas conceções de estratégias e filosofias não são estanques. A literatura assente em investigação empírica demonstra a existência de diferentes estilos entre as equipas de controlo urbanístico dentro de um mesmo país (McKay & Ellis, 2005; Prior, 2000).

Na literatura portuguesa a teorização sobre a ação da fiscalização conhece pouco desenvolvimento. No âmbito jurídico Monteiro (2010) elabora um pertinente

enquadramento e historial sobre a atividade da fiscalização municipal em Portugal. A nível operativo este autor cataloga dois “momentos” aos quais correspondem poderes de fiscalização de natureza diversa: (i) fiscalização de **tipo verificativo**, pela realização de inspeções e vistorias periódicas para determinar o estado ou situação de facto do imóvel; e (ii) fiscalização de **tipo repressivo**, associado às medidas de proteção da legalidade urbanística e sanções administrativas perante a identificação de uma ilegalidade urbanística. Num nível mais operativo, Florêncio (2010) avalia através de inquérito as práticas de fiscalização instituídas em 17 municípios da Área Metropolitana de Lisboa. O estudo concluiu que nenhum recorre a empresas do setor privado (sendo as tarefas exercidas por funcionários que têm essa como a sua principal missão) mas apenas seis dispõem de regulamento municipal de fiscalização. A autonomia da Fiscalização é a regra, existindo no entanto municípios onde a intervenção dos funcionários carece de validação do superior hierárquico. Esta autora aponta ainda que a fiscalização de obras em execução é efetuada maioritariamente sem qualquer critério pré-definido. Denota ainda que a alteração introduzida no RJUE pela Lei n.º 60/2008, de 16 de setembro (que reforçou a perspetiva de fiscalização *a posteriori*) não tinha à data do inquérito produzido efeitos na readaptação dos meios humanos disponíveis, sugerindo a autora o reforço por incorporação de funcionários antes afetos à análise de projetos.

3.3.3. Vigilância do território e o papel das novas tecnologias

A vigilância (*surveillance*) é outro dos temas associados à fiscalização de obras particulares, pouco referenciado na literatura mas com crescente pertinência. Os mecanismos de controlo social inerentes ao sistema de planeamento realçam a importância das “tradicionais” formas de vigilância da vizinhança (Harris, 2011).

Contudo, a utilização das novas tecnologias para a vigilância do território tem conhecido uma crescente relevância nas últimas duas décadas, abrindo novas possibilidades à administração. As coberturas aéreas fotográficas são as mais antigas entre as “novas tecnologias”. Estas proporcionam material interessante a nível do planeamento tendo no entanto algumas limitações inerentes e potenciais, decorrentes dos problemas de interpretação e admissibilidade enquanto prova perante o tribunal

(Lai, 1998). Uma recente investigação de Harris (2015) identifica as variações de uso das novas tecnologias pela fiscalização urbanística, não só das coberturas aéreas fotográficas mas também dos circuitos fechados de televisão (CCTV) e da função “vista de rua” do *googlemaps*. A estes, será de acrescentar um novo passo tecnológico na vigilância urbanística, com a notícia da utilização de imagens aéreas obtidas com câmaras térmicas em Inglaterra, para identificação de alterações de uso de anexos para habitação no interior dos quarteirões (Robinson, 2015). A utilização de “*Untripulated Aerial Vehicle* (UAV)” (termo técnico para drone) perspetiva igualmente novos avanços sobre as possibilidades de vigilância do espaço urbano. A informação obtida por estes meios seria inalcançável para a administração com os métodos tradicionais da fiscalização no terreno.

O alcance da utilização destas novas tecnologias em Portugal encontra-se ainda por estudar. De entre as novas tecnologias mencionadas a utilização da função “*street view*” do *googlemaps* tem um alcance prático muito elevado, pela ausência de custos. A utilização de coberturas aéreas fotográficas, pelo elevado custo associado, terá certamente uma grande variação de utilização entre municípios e entidades. No âmbito da investigação desta tese não foram identificadas práticas de comparação de fotografias para efeitos de monitorização sistemática do território ao nível da administração local. Já na administração central, poderá destacar-se o estudo realizado por Barbeiro (2011) para os núcleos da Armona e Praia de Faro (Ria Formosa, Algarve). Entre outros, este pretendeu identificar *construções em classes de espaço sem vocação para a edificabilidade, onde se destacam situações de presumível ilegalidade, realçando a importância dos SIG como ferramenta colaborativa na gestão integrada do litoral*.

Ao nível da academia, a utilização de fotografias aéreas e de ferramentas SIG e, em particular, de técnicas de Detecção Remota apresentam já mais resultados palpáveis e interessantes para a avaliação da eficácia das restrições de planeamento. Por exemplo, Carvalho (2015) monitorizou um período de 45 anos, entre 1967 e 2012, a taxa de edificação em locais onde esta é restringida pelos planos de ordenamento no Parque Natural da Arrábida, designadamente: Portinho da Arrábida, Vale de Picheleiros e Serra da Azóia. Padeiro (2014) examina os fatores da artificialização dos solos entre 1990 e 2007 na AML. Os resultados apontam que metade do aumento da área artificializada

corresponde a áreas onde não estava prevista qualquer conversão, com maior incidência na zona Norte da AML. Neste contexto este autor denomina as situações identificadas como “inconformidade ou transgressão das decisões públicas de planeamento”.

Reconhecendo validade das ferramentas SIG para este efeito, o estudo apresentado posteriormente nesta tese (ver Secção 5.6. do Capítulo 5) contempla um exercício da mesma natureza, para três municípios da Lezíria do Tejo (NUTS III). Conforme oportunamente referido na metodologia, este assenta do projeto Agrimet – MPOT – DAUME, originalmente com enfoque na análise da relação entre a dispersão urbana e o aproveitamento agrícola em áreas periurbanas (Abrantes et al., 2013).

Embora estas leituras “vistas do céu” não possam ser aceites como uma leitura infalível de infrações urbanísticas, os resultados quantitativos obtidos são inequívocos na constatação da subjetiva in/eficácia dos instrumentos de planeamento e das principais restrições de utilidade pública, a RAN e a REN.

3.3.4. Transversalidade das questões operacionais

Na literatura internacional é possível identificar padrões sobre as dificuldades relacionadas com a atuação da fiscalização. A existência de fatores comuns conduz à ideia que determinadas questões relacionadas com o controlo urbanístico e ação da fiscalização são “estruturais” e por isso mais difíceis de alterar. Em todos os casos denota-se que a ilegalidade urbanística é um processo constante e continuado, ainda que afete em menor ou maior grau países, regiões ou cidades. A literatura aponta que até em países muito desenvolvidos (onde um elevado nível de cumprimento seria expectável) a administração se debate com dificuldades na implementação das medidas de tutela. As mais pertinentes podem ser estruturados nos seguintes tópicos:

✓ **Escassez de recursos alocados à fiscalização (ou o “síndrome Cinderela”).**

Segundo Prior (2000), inquéritos em Inglaterra indicam que os recursos limitados das autoridades, a baixa prioridade da fiscalização, os inconvenientes apercebidos do uso de determinados poderes e a relutância dos tribunais em processar e impor sanções punitivas pode servir para minar a eficácia da fiscalização urbanística, se esta for baseada nas expectativas e pré-requisitos de

cumprimento sistemático. Para Sheppard et al. (2014), as implicações da falta de recursos alocados à fiscalização, incluem a degradação do ambiente e um sistema de planeamento abusado. Os insuficientes recursos humanos e económicos afetos ao serviço de fiscalização são mencionados também por outros autores (McKay et al., 2015; Rush et al., 2012).

- ✓ **Dificuldade de acesso à propriedade e à informação.** A dificuldade de acesso à propriedade e à informação apresenta-se como uma das grandes dificuldades operativas da fiscalização (McKay et al., 2015; Rush et al., 2012).
- ✓ **Baixa valorização das componentes pessoais.** Características relevantes para a Fiscalização não se encontram na legislação, como persuasão, capacidade de “regatear”, chegar a um consenso parecem capacidades a serem valorizadas (McKay, 2003).
- ✓ **Tolerância da administração para com a ilegalidade.** A sobreposição de interesses e conflitos entre os vários atores e as limitações das ações da administração são referenciados a fenómenos de ilegalidade no setor habitacional no Canadá e Hong Kong. (Tanasescu, et al., 2010). A extensividade dos fenómenos e a carência de habitação a preços acessíveis dita a tolerância e dificuldade em regular o setor.
- ✓ **Dificuldade em provar ilegalidades imateriais.** A utilização das edificações a subtilezas da caracterização das atividades compatíveis com as licenças emitidas configuram obstáculos operacionais de fiscalização (Harris, 2015).
- ✓ **Iniquidade pecuniária na legalização.** Em Inglaterra, o Gabinete do Primeiro Ministro (McKay, 2003) diverge da opinião dos técnicos entrevistados por (McKay & Ellis, 2005), que defendem o agravamento de taxas nos processos de legalização. De semelhante condição se revestiu a discussão em Portugal, contrapondo o parecer do Provedor de Justiça (2005) à prática de agravamento de taxas em processos de legalização, praticada ainda por alguns municípios (Calor, 2013). Segundo McKay (2003), na Irlanda do Norte esta questão da aplicação de taxas encontra-se ultrapassada por estar esclarecida na lei.
- ✓ **Incapacidade de levar as medidas punitivas até ao final.** McKay & Ellis (2005) apontam como o calcanhar de Aquiles do sistema a infrequente aplicação e falta de vontade de levar as medidas punitivas até ao final. Da mesma forma, em

Portugal Silva (2012) faz uma abordagem profundamente crítica do “problema da execução das sentenças” e aponta o decurso do tempo como um fator de fragilidade do atual modelo de controlo judicial.

- ✓ **Falta de preparação por parte dos Tribunais para lidar com as especificidades do Direito do Urbanismo**, devido ao alto nível de técnico associado com a atitude judicial, bastante protetora dos direitos privados (McKay & Ellis, 2005).

3.4. Questões normativas da i/legalidade urbanística

Não obstante a teorização académica sobre os termos associados à ilegalidade, o dia-a-dia da administração local, central e dos tribunais assenta numa leitura normativa dos conceitos. Considera-se por isso ser de utilidade alguns esclarecimentos sobre a terminologia relacionada com os diferentes tipos de situações. Naturalmente, estes reportam ao enquadramento legal no contexto nacional, já que não são passíveis de generalização a nível internacional.

3.4.1. Condição de i/legalidade

O termo “**legal**” é utilizado para definir a operação urbanística para a qual foi obtida licença de construção, apresentada comunicação prévia, obteve alvará de autorização de utilização ou que, sendo isenta de controlo prévio⁷⁴ cumpra com as normas técnicas e de planeamento em vigor. Por outro lado, será “**ilegal**” a operação urbanística que, não se enquadrando na situação de obras isentas de controlo prévio: (i) não obteve licença de construção ou apresentou comunicação prévia; (ii) se encontre a ser utilizado sem a primeira autorização de utilização; ou (iii) o uso seja desconforme com a autorização de utilização emitida. A condição de legal e ilegal podem por isso decorrer de motivos diferenciados, conforme sintetizado no mapa concetual (Figura 43). Em consonância com o âmbito da tese, os conceitos aqui desenvolvidos dizem respeito apenas à i/legalidade formal (não se trata por isso a questão particular da ilegalidade material decorrente da anulação, revogação ou determinação de ato nulo).

⁷⁴ São isentas de controlo prévio as operações urbanísticas executadas em data anterior à exigência de licenciamento ou quando enquadradas no artigo 6.º do RJUE.

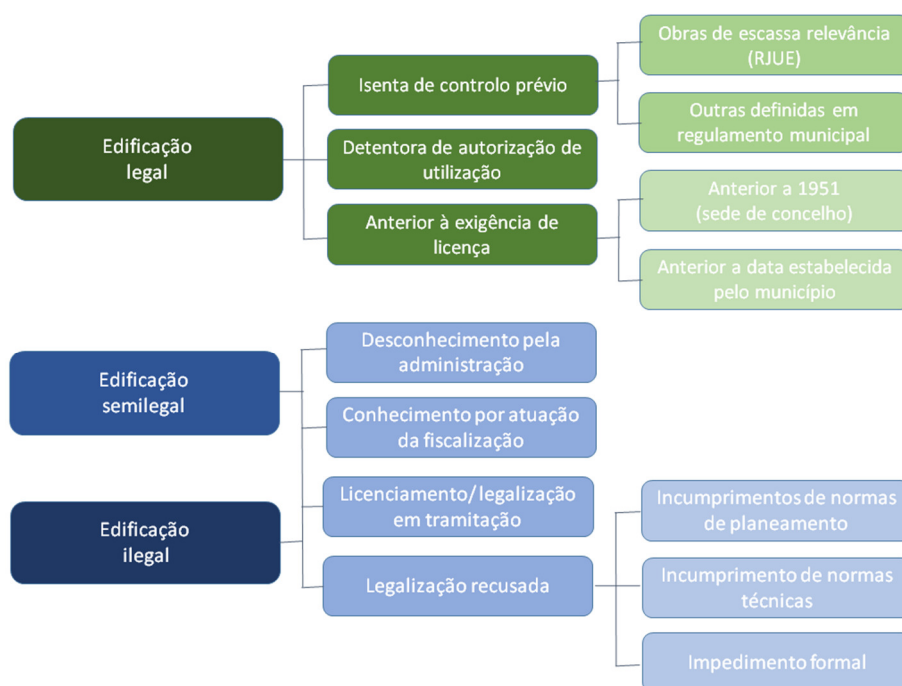


Figura 43 – Relação entre conceitos e situações de ilegalidade formal em Portugal
Fonte: Elaboração própria

O mapa parte dos conceitos mais gerais prosseguindo no eixo horizontal, para o tipo de situações mais específicas. Os conceitos mais abrangentes derivam em “Edificação legal”, “Edificação ilegal” ou “Edificação semilegal”. No nível seguinte, referem-se os diferentes procedimentos (ou ausência deles) que conduzem à condição de legalidade. A “edificação legal” pode ter esta condição por estar “isenta de controlo prévio”, por ter obtido “autorização de utilização” ou construída em data “anterior à exigência de licença”.

As “Edificação ilegal” e “Edificação semilegal” podem ser “**Desconhecidas da administração**” ou “**Conhecida por atuação da fiscalização**”. Situação diferente (geralmente atenuadora) será o caso de edificações ilegais ou semilegais com processo de “**Licenciamento ou legalização em tramitação**” ou a **legalização** tenha sido “**recusada**”. Esta última situação poderá decorrer por três motivos: por “**Incompatibilidade com normas de planeamento**”, “**Incompatibilidade com normas técnicas**” ou um “**Impedimento formal**” (como a ausência de legitimidade, a falta da autorização de um coproprietário ou de outro elemento instrutório).

3.4.2. Ilegalidade formal e material

Numa perspetiva normativa da ilegalidade urbanística importa aqui clarificar o alcance dos conceitos de “ilegalidade formal” e “ilegalidade material” (esta diferença restringe o âmbito da tese). Estes fazem a distinção entre uma operação urbanística que é ilegal apenas por não ter obtido o título de construção e o facto (independente) de essa obra cumprir ou não com as normas técnicas e de planeamento (Oliveira & Lopes, 2016).

- ✓ **Ilegalidade formal** - quando a operação urbanística sujeita a controlo prévio foi realizada sem título de construção ou em desacordo com este, ainda que verifique a conformidade com as demais normas técnicas e de planeamento. Por outras palavras, não foi cumprido com o requisito formal de obtenção de um título de construção ou utilização.
- ✓ **Ilegalidade material** - quando a operação urbanística é isenta de controlo prévio mas não cumpre com as normas técnicas e de planeamento (i.e. a construção de anexo com área inferior a 10m² que exceda os parâmetros urbanísticos definidos para o terreno ou estiver adjacente a uma linha de água). Caberão aqui também as situações em que a licença emitida pelo município tenha sido anulada, revogada ou determinada como ato nulo.

Naturalmente estes **conceitos poderão ser cumulativos**, quando a operação urbanística sujeita a controlo prévio foi realizada sem título de construção (ou em desacordo com este) e, em simultâneo, está em desconformidade com as normas técnicas ou de planeamento. A mesma operação urbanística pode padecer só de ilegalidade formal, só de ilegalidade material ou de ambas. Os casos de ilegalidade material levantam interessantes debates jurídicos e da relação entre as entidades da administração. Porque decorre da confiança depositada na administração, as operações urbanísticas com origem em atos nulos têm um estatuto especial que possibilita a reposição da legalidade pelo reconhecimento de “efeitos putativos” (Neves, 2014; Oliveira & Gonçalves, 1999). Muitas das situações de atos nulos são edifícios de elevada expressão económica, política, social e urbanística (Oliveira, 2011). A imprensa mostra especial interesse por casos como o *Shopping Cidade do Porto* (Paulo, 2015) e o Palácio do Presidente da Turquia (Daily News, 2015). Verifica-se que nos casos de atos nulos, a

administração local tende a ser solidária com o promotor e ser diligente nas diligências possíveis para remediar a situação (Paulo, 2015).

3.4.3. Ausência e desconformidade com licença

A operação urbanística ilegal poderá ter como causa da ilegalidade a inexistência ou desconformidade com o título de construção. Merecem por isso distinção os respetivos conceitos:

- ✓ **Licença de construção ou utilização inexistente:** Operação urbanística realizada sem título de construção. Cabem nesta categoria as obras realizadas sem o conhecimento da administração ou aquelas em que os particulares submeteram o projeto a aprovação mas ainda não formalizaram a obtenção do título. A morosidade na resposta da administração aos pedidos dos particulares conduz muitas vezes à antecipação do início das obras.
- ✓ **Licença de construção ou utilização desconforme:** Operação urbanística com título de construção mas executada em desconformidade com o projeto aprovado. As alterações introduzidas em obra, quer por iniciativa dos promotores ou empreiteiros (com ou sem anuência informal de agentes da administração) motivam casos práticos de complicada resolução.

A este propósito, merece nota o facto de uma das poucas distinções do “tipo” de obras ilegais no ordenamento jurídico português respeitar a estes conceitos. As contraordenações previstas no RJUE preveem uma contraordenação mínima mais avultada nos casos de título desconforme (1500 euros) do que na inexistência de título (500 euros). Sem justificação explícita, apenas se poderá supor que esta distinção se baseia na assunção de que a obra construída em desconformidade com o projeto aprovado padecerá de uma qualquer ilegalidade material (o que na prática não será necessariamente verdade).

3.5. Síntese

No Capítulo 3 a revisão de literatura sobre as matérias afetas ao controlo urbanístico municipal conclui pela existência de várias possibilidades de abordagem relativas à fiscalização de obras particulares. Num sistema integrado de planeamento

parece de vital importância enquadrar a ação da fiscalização com a monitorização e avaliação de planos, aferindo o papel de cada um na recolha de informação sobre a execução de planos.

A teorização sobre as filosofias (facilitadora e sistemática) e estratégias de fiscalização é especialmente útil por expressar uma reação ao comportamento dos promotores: não é indiferente se o seu comportamento nasce da intencionalidade ou desconhecimento. Neste campo, as formulações teóricas sobre a lógica das consequências e lógica de apropriação, bem como da ideia de *Nomotropism* revelam-se de especial utilidade para posicionar a ação dos municípios na investigação empírica.

Salienta-se que a clarificação das questões normativas de legalidade deve ser entendida não apenas como uma questão jurídica afeta à gestão urbanística e fiscalização mas como uma questão operativa de planeamento.

Os motivos que determinam a legalidade ou ilegalidade prendem-se com o âmbito do controlo urbanístico e direitos conferidos à antiguidade dos imóveis. Com referência ao ordenamento jurídico e de controlo urbanístico em Portugal são explorados os vários conceitos de edificação legal, ilegal e semilegal, bem como as razões que lhes conferem essa condição.

Em complemento, aborda-se também a distinção entre ilegalidade formal e material, já que são conceitos determinantes para definir o âmbito da tese. Ainda no campo da tipificação sugere-se que é útil estabelecer a diferença entre as situações de ausência e de desconformidade com licença.



PARTE II – Investigação empírica. Políticas e práticas de controlo urbanístico na administração local (Oeste e Vale do Tejo)

CAPITULO 4. Padrões da ilegalidade urbanística no Oeste e Vale do Tejo

O presente capítulo introduz a investigação empírica a nível nacional, assente em entrevistas semiestruturadas a técnicos e dirigentes de 20 municípios pertencentes ao OVT. Tendo por base a metodologia antes descrita (ver secção 3.2. da Introdução), o objetivo é por um lado documentar as características da região e da ilegalidade urbanística e por outro, explorar as políticas e práticas de controlo urbanístico por parte da administração local.

A literatura portuguesa é sucinta na descrição dos fenómenos ilegais fora das áreas metropolitanas. Este capítulo pretende colmatar essa lacuna. Naturalmente, as respostas dos entrevistados correspondem a perceções da realidade, moldadas pelo seu carácter, formação académica e muitas vezes influenciadas pela imagem que projetam do municípios e dos cargos que ocupam. Por se tratarem de técnicos experientes ou dirigentes em municípios com características diversas ao nível socioeconómico e de pressões urbanísticas, os resultados da análise espelham uma perspetiva importante sobre a produção de ilegalidade urbanística. Através do discurso dos técnicos municipais, neste capítulo é apresentado o enquadramento sobre: (i) território e planeamento no OVT; (ii) motivação dos promotores; (iii) incidência geográfica; e (iv) tipo de operação urbanística.

4.1. Território e planeamento no Oeste e Vale do Tejo

No que diz respeito ao território, o OVT apresenta padrões diversificados. Situada sensivelmente no centro de Portugal, a região está localizada imediatamente a

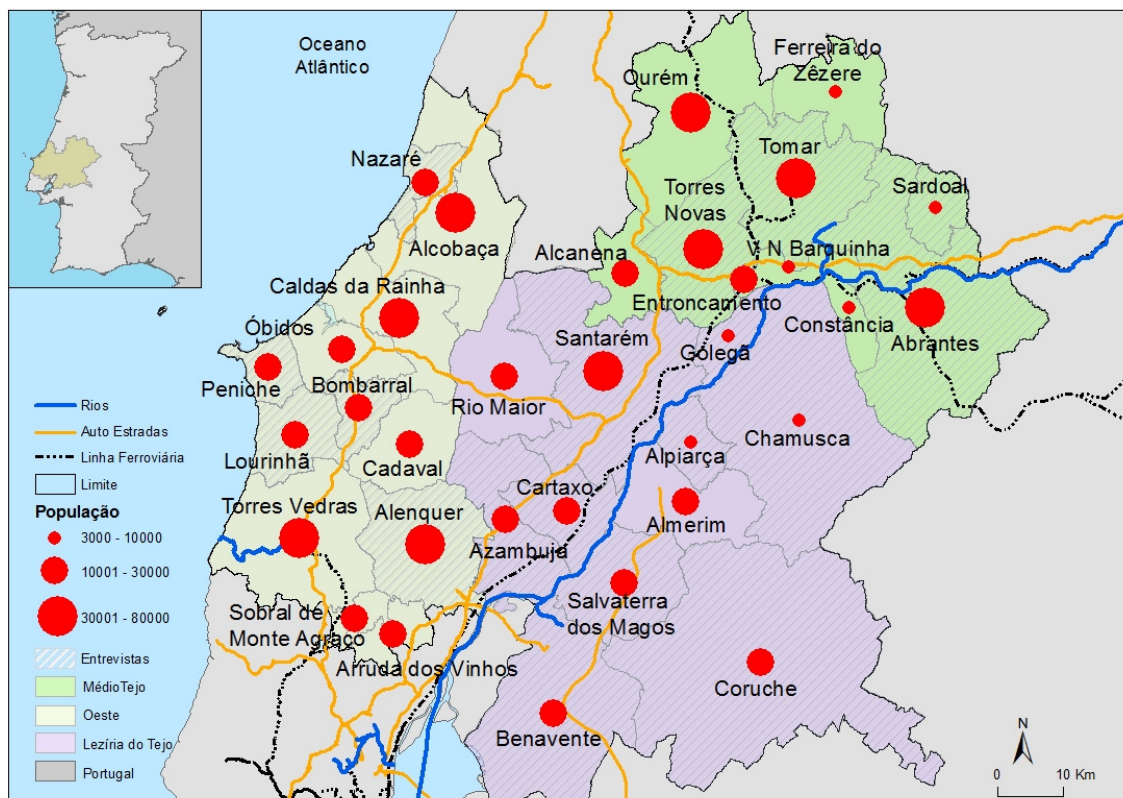


Figura 44: Representação do OVT com indicação dos municípios entrevistados, população, principais vias e rios, NUTS III (2002).

Fonte: Elaboração própria

Norte da AML. No limite Oeste, a frente costeira tem extensão superior a 100 km, entre os concelhos de Alcobaça e Torres Vedras. Em termos administrativos, para a análise aqui apresentada foram considerados os dados das NUTS de 2002⁷⁵, vigentes à data de publicação do PROT-OVT (2010) e à data de realização das entrevistas (2013). Nesse pressuposto o OVT era composto por 33 concelhos e 313 freguesias. A região abrange três NUTS III: Oeste, Médio Tejo e Lezíria do Tejo, às quais correspondem três comunidades intermunicipais. Para efeitos do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), a Lezíria do Tejo encontra-se inserida na NUTSII do Alentejo enquanto o Oeste e Médio Tejo na NUTS II Centro. No entanto, para efeitos de ordenamento do território, o OVT faz parte da AML e Vale do Tejo e está integralmente sob a tutela da CCDR-LVT.

Ao longo de aproximadamente 120 km, o rio Tejo atravessa um vale que se alarga progressivamente em direção a jusante. Os solos de boa qualidade são aproveitados

⁷⁵ Não inclui por isso os municípios de Mação, Sertã e Vila de Rei adicionados ao Médio Tejo em 2013.

para a atividade agrícola intensiva. O rio Sorraia e o rio Zêzere são outros dos principais cursos de água que percorrem a região, ambos afluentes do rio Tejo. A barragem do Castelo de Bode, no percurso do Rio Zêzere, é a maior albufeira da região com margem nos concelhos de Ferreira do Zêzere, Tomar e Abrantes. Esta é aproveitada para produção hidroelétrica e como local de recreio, associado a desportos náuticos de águas calmas. As áreas de maior elevação correspondem às serras de Aires (680m), Candeeiros (490m) e Montejunto (670m).

Os valores naturais em presença conduziram à delimitação de algumas áreas protegidas, designadamente, o Parque Natural das Serras de Aire e Candeeiros, a Paisagem Protegida da Serra de Montejunto e a Reserva Natural das Berlengas (situada no Atlântico a cerca de 10 km da costa de Peniche).

Com a área de 8.801 km², o OVT representa 9,9% do território nacional mas a diversidade da ocupação humana é representativa das diferentes situações que podem ser encontradas de Norte a Sul do país. Segundo o Censo de 2011 a região OVT contava com 830.632 habitantes, cerca de 7,9% do total da população de Portugal. Nos últimos períodos intercensitários foi contabilizado um crescimento populacional modesto, de 4,4% entre 1991 e 2001 e de 3,4% entre 2001 e 2011. A densidade é de 105.6 habitantes por Km², um pouco acima da média de Portugal Continental (114.5 habitantes por Km²). Os concelhos mais populosos são Torres Vedras (79.465 habitantes), Santarém (62.200) e Alcobaça (56.676) e Caldas da Rainha (51.729). Na faixa dos 40.000-50.000 habitantes enquadram-se os concelhos de Ourém, Alenquer e Tomar. Entroncamento e Peniche destacam-se como os concelhos de maior densidade populacional (1.443 e 356 hab/km²). A cidade com mais população é Santarém, com 29.777 habitantes, no modesto 40º lugar a nível nacional.

O Oeste é a sub-região com mais população e maior densidade (362.523 habitantes e 163,3hab/m²). Com uma diferença significativa, a Lezíria do Tejo é o segundo a nível da população (247.499 habitantes) mas com densidade inferior ao Médio Tejo (57.9hab/m² e 95.7hab/m², respetivamente).

Os censos do INE dão nota a existência de um total de 326.889 edifícios em 2001 e 375.193 edifícios em 2011 (cerca de 10,6% dos edifícios em Portugal). Ainda de acordo com a mesma fonte, a taxa de variação de crescimento é de cerca de 10,1% entre 1991-

2001 (equiparável à média nacional) e 14,3% entre 2001-2011 (excedendo a média nacional, de 12,2%). Ao discriminar as sub-regiões verifica-se que esta taxa é mais elevada no Oeste (18,9%) e na Lezíria do Tejo (14,6%) e mais reduzida no Médio Tejo (9,3%). Verifica-se por isso que no período 1991-2011 a taxa de variação do número de edifícios no OVT superou consideravelmente o correspondente crescimento demográfico - 3,9% habitantes e 12,2% do número de edifícios (Quadro 5).

Quadro 5: Síntese dos dados de área, população e edifícios as NUTS II e III integrantes do OVT.

Local de residência	Área (km²)	População (n.º)	Densidade (hab/km²)	Edifícios (n.º)	Densidade (edif/km²)
Portugal	92.212	10.562.178	115	3.544.389	421
Oeste	2.220	362.540	163	160.794	243
Alcobaça	408	56.693	139	26.663	65
Alenquer	304	43.267	142	16.332	54
Arruda dos Vinhos	78	13.391	172	4.752	61
Bombarral	91	13.193	145	6.489	71
Cadaval	175	14.228	81	7.878	45
Caldas da Rainha	256	51.729	202	19.202	75
Lourinhã	147	25.735	175	13.306	91
Nazaré	82	15.158	185	7.628	93
Óbidos	142	11.772	83	8.286	58
Peniche	78	27.753	356	13.329	171
Sobral de Monte Agraço	52	10.156	195	4.113	79
Torres Vedras	407	79.465	195	32.816	81
Médio Tejo	2.306	220.661	96	107.291	227
Abrantes	715	39.325	55	20.368	28
Alcanena	127	13.868	109	6.697	53
Constância	80	4.056	51	1.851	23
Entroncamento	14	20.206	1.443	4.150	296
Ferreira do Zêzere	190	8.619	45	6.933	36
Ourém	417	45.932	110	23.709	57
Sardoal	92	3.939	43	2.810	31
Tomar	351	40.677	116	20.756	59
Torres Novas	270	36.717	136	16.603	61
Vila Nova da Barquinha	50	7.322	146	3.414	68
Lezíria do Tejo	4.275	247.453	58	107.108	291
Azambuja	263	21.814	83	9.489	36
Almeirim	222	23.376	105	9.358	42
Alpiarça	95	7.702	81	3.473	37
Benavente	521	29.019	56	9.547	18
Cartaxo	158	24.462	155	10.007	63
Chamusca	746	10.120	14	5.804	8
Coruche	1.116	19.944	18	11.790	11
Golegã	77	5.465	71	2.773	36
Rio Maior	273	21.192	78	9.829	36
Salvaterra de Magos	244	22.159	91	10.713	44
Santarém	560	62.200	111	24.325	43
Oeste e Vale do Tejo	8.801	830.654	XX	375.193	

Fonte: INE (Censo de 2011, NUTS – 2002)

O OVT é composto por um sistema urbano polinucleado, atravessado por vários importantes eixos rodoviários, entre eles a A1, que liga Porto a Lisboa e atravessa a região na direção Norte-Sul. No seu nó de Torres Novas estabelece a ligação com a A23 (que atravessa o Médio Tejo no sentido Oeste-Este) e o nó de Santarém, com a A13 (que segue na direção Sul e faz ligação com a A2 no sentido do Algarve e A6 no sentido Lisboa-Badajoz). A A8 atravessa a sub-região do Oeste também no sentido Norte-Sul, sendo paralela à A1 e cruzando com a A13 no nó das Caldas da Rainha. A nível das infraestruturas de transporte a região é também servida pela principal linha ferroviária do país, que liga Lisboa e Porto e também pela linha do Oeste. Em matéria de povoamento Marques (2008, p. 17) descreve que *“na década de noventa houve uma forte disseminação de pequenos aglomerados e do modelo difuso de povoamento, muito especialmente no Oeste e nas áreas de maior acessibilidade de todo o OVT e nas áreas de maior acessibilidade à metrópole de Lisboa. Simultaneamente, as áreas periurbanas dilataram-se, a edificação linear ao longo das vias proliferou e os tecidos agroflorestais fragmentaram-se”*.

Atentemos agora às particularidades de cada uma das subregiões. O Oeste tem um modelo de povoamento assente na elevada dispersão, associado à dimensão das parcelas e aglomeração em casais. A influência do litoral é marcada pela presença de segunda habitação e empreendimentos turísticos, em paralelo com a atividade hortícola, frutícola, vinícola e de produção florestal. As zonas industriais de Rio Maior, Benedita, Pataias e Maceira são estruturadas pelo IC2 (antiga Nacional 1).

O Médio Tejo é composto por uma rede de núcleos urbanos de média dimensão com forte dinâmica urbana: Abrantes, Torres Novas, Tomar, Entroncamento, Fátima e Ourém. As atividades industriais e de logística distribuem-se pelo eixo Alcanena-Torres Novas, passando pelo Entroncamento-Vila Nova da Barquinha até Abrantes (Marques, 2008).

Na Lezíria do Tejo, a agricultura de regadio e as extensas áreas de viticultura e olivicultura coexistem com a urbanização dispersa, a floresta multifuncional e uma atividade pecuária extensiva. Nos eixos viários e rodoviários de conexão à AML incidem

Quadro 6: Síntese dos dados dos IGT e estimativa de processos de legalização nos municípios do OVT.

	Data de publicação do PDM (1)	PU N.º (2)	PP N.º (2)	Área mínima parcela (m²)* (1)	Estimativa Legalização (%) (3)
Oeste					
Alcobaça	RCM n.º 177/97, de 2/10	0	14	5.000	-
Alenquer	RCM n.º 13/95, de 14/02	0	2	5.000	- de 5%
Arruda dos Vinhos	RCM n.º 17/97, de 28/01	1	1	5.000***	-
Bombarral	RCM n.º 10/97, de 21/01	0	1	5.000	+ de 50%
Cadaval	RCM n.º 170/95, de 13/12	2	1	20.000 ou 1.000**	-
Caldas da Rainha	RCM n.º 101/2002, de 18/06	1	1	10.000/5.000	-
Lourinhã	RCM n.º 131/99, de 26/10	0	2	2.000	30%
Nazaré	RCM n.º 7/97, de 16/01	0	3	5.000	- de 5%
Óbidos	RCM n.º 187/96, de 28/11	3	1	5.000	-
Peniche	RCM n.º 139/95, de 30/12	2	0	inexistente	20%
Sobral de Monte Agraço	RCM n.º 124/96, de 27/08	0	0	40.000/10.000/ 1.000**	-
Torres Vedras	RCM n.º 159/95, de 30/11 RCM n.º 144/2007, de 26/09	1	7	40.000	-
Médio Tejo					
Abrantes	RCM n.º 51/95, de 01/06	9	1	inexistente	30-40%
Alcanena	RCM n.º 98/94 de 06/10	0	4	500	-
Constância	RCM n.º 1/94, de 07/01 Aviso n.º 10012/2015, de 02/09	0	1	5.000 ou 1.000**	-
Entroncamento	RCM n.º 181/95, de 29/12	0	2	inexistente	0,5%
Ferreira do Zêzere	RCM n.º 175/95, de 20/12	1	2	3.000	-
Ourém	RCM n.º 148A/2002, de 30/12	6	9	20.000	-
Sardoal	RCM n.º 95/94, de 30/09	0	5	15.000	-2%
Tomar	RCM n.º 100/94, de 08/10	0	23	1.500	+50%
Torres Novas	RCM n.º 16/97, de 05/02	2	3	1.000	80%
Vila Nova da Barquinha	RCM n.º 116/95, de 15/11		3	5.000	- de 5%
Lezíria do Tejo					
Almeirim	RCM n.º 48/93, de 01/06	5	14	inexistente	-
Alpiarça	RCM n.º 13/95, de 14/02	1	3	inexistente	50%
Azambuja	RCM n.º 14/95, de 16/02	0	1	inexistente	+ de 50%
Benavente	RCM n.º 164/95, de 07/12	0	2	1.000***	- de 5%
Cartaxo	RCM n.º 5/98, de 22/01	0	4	5.000/ 2.500**	20%
Chamusca	RCM n.º 180/95, de 27/12	1	0	40.000	30%
Coruche	RCM n.º 111/2000, de 24/12	2	5	75.000 ou inexistente ***	5%
Golegã	RCM n.º 106/2000, de 18/08	0	0	não permitida	- de 5%
Rio Maior	RCM n.º 47/95, de 17/05	0	7	inexistente	-
Salvaterra de Magos	RCM n.º 145/2000, de 27/10	0	3	1.000	66%
Santarém	RCM n.º 111/95, de 24/10	2	10	3.000 ou inexistente**	+ de 50%

* Área mínima do terreno para construção de habitação em solo rural fora da RAN, antes da alteração por adaptação ao PROT-OVT; **Dependente da proximidade aos núcleos urbanos e infraestruturas; ***Quando a parcela se encontra registada antes da publicação do PDM.

Fontes: (1) PROT-OVT e PDM dos municípios; (2) SNIG (acedido a 10 de março de 2017); (3) Estimativa dos entrevistados face ao total de processos no último ano (com referência a agosto/setembro de 2013).

atividades económicas e plataformas de logística, em ambas as margens do Rio Tejo: na margem direita, Alenquer, Carregado, Vila Nova da Rainha e Azambuja e, na margem esquerda, o eixo Porto Alto, Samora, Benavente, Samora Correia. O projeto não

concretizado do novo Aeroporto de Lisboa (previsto inicialmente para o concelho de Bombarral e posteriormente Alcochete) criou expectativas de desenvolvimento, com reflexo na atividade da gestão urbanística.

O Quadro 6 sintetiza a informação sobre os PMOT (PDM, PU e PP). Constatase que os PDM de primeira geração foram implementados entre 1 de junho de 1993 (Almeirim) e 30 de dezembro de 2002 (Ourém). O PROT-OVT foi aprovado em 2009⁷⁶ tendo entrado em vigor no dia 1 de novembro do mesmo ano. As orientações e diretrizes contempladas no PROT não têm aplicação direta aos particulares e, para serem vinculativos, careceram de transposição para os PMOT e para os Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT). À data da entrada em vigor do PROT-OVT apenas o município de Torres Vedras tinha concluído a revisão (2007) e posteriormente, apenas Constância publicou a revisão do seu PDM (2015).

Todos os PROT apresentam a contenção da edificação dispersa como um dos principais objetivos e estratégia de intervenção no espaço rural. No PROT-OVT (e também no do Algarve) vai-se um pouco mais longe ao proibir a edificação dispersa, remetendo a construção para os espaços urbanos de baixa densidade, aglomerados rurais e outras tipologias específicas de povoamento rural. A alteração por adaptação dos PDM às disposições do PROT-OVT (em matéria de proibição de habitação dispersa) deveria ser concretizada até 90 dias após a sua publicação.

O processo de adaptação (e outras matérias) encontra-se bem documentado nos relatórios de monitorização do PROT OVT, respeitantes anos de 2011, 2012, 2013, 2014 e 2016. O 5º e mais recente relatório espelha a longevidade do processo de revisão dos PDM: *“dos 32 concelhos do OVT que têm em curso a revisão dos PDM, 26 iniciaram o procedimento há mais de 10 anos (81%) e 2 há mais de 7 anos. (...) Os dois planos publicados mais recentemente (Torres Vedras e Constância) verifica-se que a sua elaboração demorou mais de 10 anos. Nos 34 concelhos⁷⁷ só está concluído o processo de Revisão do PDM de Torres Vedras e de Constância e apenas estes têm menos de 10 anos de vigência, ou seja 94% dos PDM da região foram publicados há mais de 10 anos.*

⁷⁶ Resolução de Conselho de Ministros n.º 64-A/ 2009, de 6 de Agosto, com Declaração de Retificação n.º 71-A/ 2009, de 2 de Outubro.

⁷⁷ Inclui referência ao concelho de Mação, incluído no OVT em 2013.

24 PDM (70.5%) foram publicados antes de janeiro de 1997, ou seja têm mais de 18 anos de vigência” (Teixeira & Carmo, 2016:34).

A Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo de 2014 ⁷⁸ (LBPPSOTU) e o novo RJIGT de 2015⁷⁹ ainda não produziram efeito prático nos PDM dos municípios integrados no OVT.

Assim, o OVT possui uma posição central estratégica no país, com boas conexões rodoviárias e ferroviárias, grande potencial agrícola e turístico e encontra-se dotada de dinâmicos centros logísticos. Contudo, é uma região dependente das dinâmicas da AML, que tanto a pode impulsionar como sufocar e subalternizar (Silva, 2009). A incipiente dimensão populacional e o desordenamento, desqualificação e descaracterização dos espaços construídos são as principais ameaças.

4.2. Características socioeconómicas dos promotores

Para o tema em apreço interessa saber quem foram, nas últimas décadas, os promotores de obras ilegais do OVT. Em 1983, Cardoso categoriza a “habitação ilegal para uso do proprietário” como *“principalmente um fenómeno rural, sendo uma forma de investimento privilegiado das pequenas poupanças de emigrantes que desejam regressar ao país no fim das suas vidas de trabalho”* (Cardoso, 1983, p. 343). Versados mais de 30 anos sobre esta afirmação, será que se mantêm as características dos promotores?

No discurso dos entrevistados, as referências são maioritariamente a pessoas singulares. Denota-se, no entanto, a ausência de alusão a promotores imobiliários de grande escala, fundos de investimento imobiliário ou entidades financeiras. Este tipo de promotores serão raros no OVT, exceto provavelmente para algumas médias indústrias e grandes empreendimentos turísticos na costa Oeste. A esmagadora maioria dos promotores de operações urbanísticas (legais ou ilegais) são pessoas singulares, proprietários dos terrenos ou gerentes de pequenas empresas. Numa contabilização sumária no Município de Santarém, foi apurado que no ano de 2012 apenas 20% dos

⁷⁸ Lei n.º 31/2014, de 30 de maio.

⁷⁹ Decreto-Lei nº 80/2015, de 14 de maio.

requerentes de processos de obras correspondem a entidades fiscais coletivas. Deste aspeto resulta também um outro fator digno de nota: a maioria dos promotores lida com as burocracias de controlo prévio reduzido número de vezes, quando não apenas uma vez ao longo da vida. Este facto impede de certa forma a construção de políticas assentes em formação dos promotores.

Os entrevistados foram unânimes e categóricos ao afirmar que não existe qualquer padrão na situação económica dos promotores. Ao invés da condição económica, a ênfase é dada antes ao padrão cultural e educacional da população.

Não existe um padrão mas também não é uma verdade insofismável que sejam os pobres a fazer obras ilegais. Há situações extremas, pessoas que por necessidade fazem um casebrezito ilegal, mas isso já é raro. Hoje em dia, é assim, ou se tem dinheiro ou não se tem dinheiro. Se se tem dinheiro faz-se, mas faz-se condignamente. **Já ninguém faz porque tem de fazer ou para desenrascar.** (...) (PRT.L.7)

Existe no **padrão cultural**, não do ponto de vista financeiro, longe disso. Socialmente isso não existe para mim. **Há aqui pessoas a fazer obras ilegais com muito dinheiro e pessoas com pouco dinheiro.** Existe de facto é no padrão cultural. Tem a ver com o sistema, uma norma de vivência, **uma forma pela qual as pessoas foram educadas** e portanto também algumas habilitações literárias. (PRT.O.5)

É que não sabiam que era preciso, começou por ser por exemplo a mudança de umas telhas, e depois acabaram por resolver outro tipo de problemas. Eu penso que muitas vezes os **proprietários nem estão conscientes** disso porque entregam uma obra ou seja o que for a um construtor e presumem que tudo aquilo que ele faça estará dentro das normas. Muitas vezes até os próprios proprietários ignoram que estão ilegais. É a cultura, **é uma questão cultural**, não é propriamente uma questão de desrespeito. (PRT.M.4)

Muitos descrevem situações-tipo associadas a promotores de baixa condição económica e de classe média e a população mais pobre que foi melhorando de vida.

Parece-me mais que são pessoas que se calhar **começaram num estrato social mais baixo** e que entretanto **tiveram mais possibilidades ao longo da vida.** (PRT.L.6A)

Sendo uma obra ilegal, a **pessoa terá algum desafogo**, terá alguma poupança, porque não recorreu ao crédito. Porque se recorrer ao crédito tem que ser com alvará, com hipoteca e por aí fora. Por isso terá algum desafogo – mas serão poupanças, **não serão pessoas ricas, são pessoas que poupam.** A classe baixa, mais uma vez a sentimento, porque é na sua propriedade, o seu terreno, que herdou do pai, da mãe, do avô, ou era a casa da mãe que ampliou. Provavelmente haverá uma situação ou outra de uma pessoa que terá dinheiro, não precisa de recorrer ao crédito, mas é da poupança, é óbvio, não há outra forma. (PRT.L.9)

Em relação à classe social mais elevada as respostas são contraditória. Uns negam mas outros afirmam a existência de ilegalidades urbanísticas associadas a este grupo social. Os entrevistados apontam a ausência de financiamento bancário como

uma condição transversal, com um previsível maior impacto na classe média e, em geral, o recurso às poupanças familiares e à autoconstrução para obviar custos.

Se não tem dinheiro tem de recorrer à banca e, para recorrer à banca, tem de tratar do licenciamento. Portanto hoje em dia o que acontece e já detetámos alguns casos que **quem faz obras ilegais por exemplo em REN são pessoas com grande capacidade económica**. Não tem nada a ver com a situação socioeconómica debilitada. Tem a ver com outras circunstâncias. (PRT.L.7)

Por norma, **peessoas de maior poder económico não vejo tanto nos processos de legalização**, é muito raro. Se isto fosse um estudo de marketing isto seria a classe C, D, vá. Mais C, um bocadinho da B mas **nunca a classe A**. (PRT.L.6A)

Nenhum padrão mas normalmente **até são pessoas com mais capacidade financeira** que fazem obras clandestinas. É porque normalmente coisas que até nem precisa, **é mais para os alugueres e coisas do género**. (PRT.O.2)

A referência explícita a grupos sociais ou étnicos respeitam apenas à etnia cigana por (apenas) um dos entrevistados, associando o fenómeno à elevada taxa de natalidade, à permissividade da autarquia e ao apoio concedido ao longo dos anos.

Haverá eventualmente aquelas **obras relacionadas com a etnia cigana**. Nós temos dois, três bairros assim mais complicados, digamos. (...) Isto derivado das políticas que se foi tendo ao longo dos anos, **de alguma forma protege-se ou protegia-se...dava-se materiais**, e tal. (...) E entretanto o que é que acontecia? As pessoas iam construindo. **Precisavam de mais uma casita para a filha** e entretanto tinham uma carradona de outros filhos, não é, que iam nascendo. (PRT.L.4)

Outra situação reportada em dois municípios distintos diz respeito a cooperativas de habitação. A reduzida dimensão dos fogos é apontada como fator impulsionador para a realização de obras de ampliação, alteração e construção de anexos. O processo aqui mencionado apresenta características evolutivas semelhantes à retratada no Bairro de renda económica, Santa Maria Maior no Funchal documentada por Sumares (2016) (ver subsecção 1.4.2. do Capítulo 1). Note-se que o desfecho dos processos de legalização mencionados pelos entrevistados são diametralmente distintos.

Foi uma cooperativa que foi formada na década de 70, até por pessoas que tinham regressado das ex-colónias. Fizeram uma **cooperativa de habitação** e fizeram uma série de bairros aqui na zona nascente da vila que tinham **casas-tipo muito pequenas**. O que acontece é que as pessoas, à medida que **foram melhorando o seu nível de vida, foram acrescentando as casas**. Como aquilo tinha como base um loteamento que não permitia aquelas ampliações, temos ali uma panóplia de obras. [E o PDM não permite a alteração?] Permite só que é assim, **ninguém individualmente quer iniciar o processo** portanto a coisa vai ficando. (PRT.O.2)

Aquilo foi quando foi o **boom da construção das cooperativas de habitação** mas nós depois conseguimos fazer um projeto tipo para anexos e **conseguimos controlar isso, com um projeto tipo feito pela câmara**. (...) As pessoas que ficaram com as casas, pronto, fizeram os anexos mas nós aí conseguimos depois controlar isso. (PRT.L.4)

Em contraponto à afirmação de Cardoso (1983) citada no início deste subcapítulo, será de notar a total ausência de referência a “emigrantes” no discurso dos entrevistados.

As denúncias por parte de vizinhos ou cidadãos representam uma importante forma de auxílio à fiscalização municipal, na deteção de novas situações. A complementaridade fica bem expressa nas palavras de um dos entrevistados.

Repare, basta um telheiro aparecer que está logo um fiscal em cima. Quando não se apercebe, **é o vizinho que chateia**. (PRT.M.6)

A participação dos cidadãos na vigilância do território é um fator importante mas depende em grande parte da valorização social da infração urbanística. Existe uma clara tendência para a denúncia em países e áreas das cidades com nível de vida mais elevado. Em Portugal, a taxa de denúncias é nitidamente mais baixa do que em outros países (como Israel e Inglaterra), o que se pode associar a questões socioeconómicas e histórico-culturais herdadas do período de ditadura. Outro fator provável é a reduzida confiança e expectativa que os particulares depositam na administração quanto à resolução favorável da denúncia. A morosidade e a falta de capacidade (e vontade) da administração (e mesmo dos tribunais) em impor aos particulares a reposição da legalidade urbanística faz por certo diminuir a participação popular no processo. Muitas vezes os dirigentes políticos são apontados como os principais atores impeditivos às ações de reposição da legalidade, contudo, o seu comportamento não é mais do que um reflexo da opinião pública e desvalorização social da infração urbanística.

4.3. Motivação e comportamento dos promotores

Este subcapítulo aborda a motivação subjacente ao comportamento dos promotores, nas situações de ilegalidade urbanística. Em causa está saber se as ações dos promotores na região do OVT denotam “intencionalidade” ou “desconhecimento” quanto ao incumprimento das normas. Será de salvaguardar que esta análise não assenta numa fonte direta (que seria obtida por entrevista aos promotores) mas apresenta a perspetiva dos entrevistados sobre os promotores. Esta abordagem tem o

duplo objetivo de enquadrar os argumentos justificativos na concepções teóricas (“lógica da consequência” ou “lógica da apropriação”) e, em simultâneo, aferir a aceitação por parte dos entrevistados das razões invocadas.

4.3.1. Lógica das consequências: cálculo do custo-benefício

A teoria de “*enforcement*” ou teoria económica política tem enfoque nos custos finais do cálculo do custo-benefício associados ao cumprimento das normas (Downs, 1998). Salvaguarda-se no entanto que o “custo” tem um sentido mais lato do que o monetário. Os custos são encarados de uma forma mais abrangente do que os custos monetários, o que é importante por abrir possibilidades acrescidas de meios de controlo assente em punições extraleais, como o estigma moral e a perda de reputação nas empresas (Rechtschaffen & Markell, 2003). A importância desta visão alargada de custos-benefícios dos promotores é imprescindível às ações de controlo da ilegalidade urbanística.

Apesar disso, a literatura sobre os processos informais privilegia a perspetiva de carência habitacional do próprio, evitando tratar a questão das mais-valias geradas por arrendamentos ou venda a terceiros. Contudo, a motivação económica à ilegalidade subjacente é por vezes evidente, como no caso de segundas habitações ou prédios para arrendamento. Igualmente, ou talvez por isso, se denota a quase total ausência de literatura referente a outros usos relacionados com atividades económicas, como comércio, serviços e indústria.

Atendendo ao tipo de obras particulares ilegais frequentes no OVT, o proveito económico direto (lucro) não é o móbil mais frequente. Este apenas foi mencionado na questão dos alugueres turísticos num dos municípios do Oeste. A predominância de referência a anexos, ampliações/alterações a habitações e edifícios para outros usos complementares suscita a ideia que estamos perante razões, não de lucro, mas de **conveniência económica**. Concretamente, segundo as entrevistas, as ações tendentes ao incumprimento são centradas na **diminuição de despesas e encargos** e podem ser elencadas em quatro parâmetros: (i) conveniência da posse ou compra do terreno; (ii) satisfação do sentido de “urgência” na realização da obra; (iii) custos associados ao

processo administrativo; e (iv) custos relativo ao cumprimento de condições técnicas e de planeamento.

(i) **Conveniência quanto à localização ou posse.** Os planos territoriais, ao classificarem o uso e utilização de cada prédio determinam o seu valor de mercado, exercendo um poder enorme e delicado em que atribui a uns e sonega a outros as mais-valias, ignorando as consequências económicas e financeiras desse procedimento (Pardal, 2006). Ao contrário das demais decisões sobre a construção de uma obra ilegal, a escolha sobre o *lugar* encontra-se fortemente condicionada pelas circunstâncias relativas à posse. Para os particulares construir em terreno já na posse do próprio será sempre mais conveniente do que adquirir uma nova parcela. A localização de obras em áreas desvalorizadas pelos IGT foi apontada por um dos entrevistados como um dos fatores que entram em linha de conta na perspetiva dos promotores.

Se nós sobrepusermos - isso é um trabalho que podia ser feito - a fotografia aérea sobre a REN e percebermos onde é que **a construção ilegal aparece, com certeza que aparece na REN.** Também por outra razão...**o terreno é mais barato.** (PRT.L.9)

A nível das restrições de utilidade pública denota-se ainda a influência da perspetivada facilidade ou dificuldade em obter parecer favorável na legalização por parte das entidades tutelares. Pela conjugação destes dois fatores, em geral, um terreno abrangido pela REN será sempre mais desvalorizado do que um terreno abrangido pela RAN.

Neste caso, a dificuldade em obter parecer favorável é congruente com o nível de restrição. Mas nem sempre assim acontece e, em algumas situações, pode ocorrer a inversão entre restrição e facilidade de obtenção de pareceres. Um exemplo prático desta natureza no OVT reporta às áreas abrangidas em simultâneo pela REN e pelo Parque Natural das Serras de Aires e de Candeeiros. Antes da publicação do respetivo Plano de Ordenamento em 2010⁸⁰, o parecer do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas dispensava o cumprimento de requisitos e o parecer da entidade tutelar da REN (CCDR). Porque obter parecer favorável do Instituto da Conservação da Natureza e Florestas era mais “acessível” do que por parte da CCDR, acontecia que nas situações de fronteira, uma parcela abrangida pela REN fora do parque tinha menos probabilidade

⁸⁰ Resolução do Conselho de Ministros n.º 57/2010, de 12 de agosto.

de ver aprovadas novas construções do que aquelas dentro do limite da área protegida. Naturalmente, esta situação incoerente e de “injustiça” teve repercussões ao nível da valorização dos terrenos e eventualmente de ilegalidades urbanísticas. Atualmente esta situação está sanada. Ambas as entidades são chamadas a emitir parecer e têm uma atuação mais transparente, conferida pela regulamentação dos critérios de exceção⁸¹ (diminuindo substancialmente os critérios discricionários que antes prevaleciam).

Na decisão sobre a localização da obra ilegal concorrem naturalmente outros fatores de conveniência ou necessidade, como a proximidade à fonte de rendimento de subsistência, ao núcleo familiar ou a afetividade pelo lugar. A **proximidade ao núcleo familiar** e sem dúvida um dos fatores sociais mais importantes no OVT, motivando a multiplicação de unidades de habitação em espaço rural.

(ii) Satisfação do sentido de urgência. O sentido de urgência (ou oportunidade) é enquadrada como uma conveniência que pode ou não estar relacionada com o custo. A determinação da data de execução das obras, sem dependência da resposta (incerta) da administração, pode ser traduzida em valor económico quando a contratação de um empreiteiro seja mais barata no imediato ou perante a disponibilidade de amigos e familiares na realização da obra. Assim, o “valor” poderá ser entendido como uma vantagem associada ao sentido de oportunidade (conveniência quanto a condições meteorológicas favoráveis e disponibilidade do empreiteiro/operários). Os promotores apontaram aos entrevistados as circunstâncias imperativas para a realização de obras ilegais como a disponibilidade de mão-de-obra, as condições meteorológicas ou as necessidades decorrente do crescimento do agregado familiar.

Pergunto sempre. E eles dizem que **por causa do tempo** dava-lhes jeito, **que tinha o pedreiro a jeito, que o pedreiro não tinha nada para fazer e não está a chover**, tinha que aproveitar. É mais ou menos isso. (PRT.O.5)

Sim. “Não fui eu”, “já comprei assim” ou então...”eu fiz aquilo porque tinha muita urgência, porque **fiz no verão por causa das chuvas do Outono**, fiz à pressa”. Sim, são as explicações correntes. Não temos que acreditar nisto tudo mas são essas as explicações. PRT.L.1

Por questões várias. **Questões de oportunidade. Pessoas que, sei lá, nasceu mais um filho e tinham que ampliar a casa.** (PRT.L.7)

⁸¹ As exceções são reguladas pela Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro no caso da REN e pelo próprio Plano de Ordenamento no caso do Parque Natural das Serras de Aires e Candeeiros.

A urgência é invocada como motivo para a realização de obras sem qualquer pedido, mas provavelmente com mais frequência, a antecipação (ou não conclusão) de pedidos formulados. Nesta circunstância o promotor dá entrada do processo de licenciamento mas não espera pela resposta do município. Os entrevistados relacionam a antecipação com a pressa por parte dos promotores e a falta de conclusão dos processos como uma situação recorrente. No entanto haverá também de encarar como fator a eventual (e real) morosidade na resposta por parte dos serviços municipais.

E começar obras sem licença, apesar de o processo estar em curso na câmara, eles não esperam. **Têm muita pressa** e acham que são pessoas importantes e começam... (PRT.M.3)

Esses processos antigos que nós vamos notificar as pessoas para cá virem. (...) **As pessoas ficaram de vir levantar a licença, nunca vieram**, estão construídas. Não quer dizer que não estejam de acordo com o projeto mas não têm licença. (PRT.O.1A)

As medidas do PROT passaram [a área mínima da parcela] de 5.000m² para 40.000m². As pessoas tinham os projetos aprovados [antes da alteração se tornar efetiva] mas **não levantaram a licenças**. Quando tentaram reativar os processos já tinham caducado, mas algumas pessoas **já tinham começado a fazer**. Essas obras estão embargadas e estamos a ver se se conseguem resolver. (PRT.O.4A).

(iii) Custos económicos do processo administrativo. O nível de complexidade e custos dos procedimentos de controlo prévio têm um papel importante no fenómeno de ilegalidade porque se os procedimentos forem muito complicados e onerosos, os promotores tendem a prosseguir sem licença. Sobre esta matéria, o Doing Business Report (World Bank, 2013) apresenta uma valoração relativamente positiva de Portugal em termos de simplificação da complexidade, morosidade e custos do processo administrativo (no 35.º lugar em 2013). Contudo, o funcionamento, o tempo de resposta e a discricionariedade dos municípios (nomeadamente em relação às taxas municipais) podem ditar divergências na perceção dos promotores sobre o custo final da obra. Como encaram os promotores a questão dos custos do processo administrativo? Terá este fator influência na realização de obras sem título de construção? Serão as taxas agravadas na legalização um elemento dissuasor? Que mecanismos encontraram os municípios para a dissuasão?

Os encargos associados ao procedimento são de duas ordens: taxas municipais associadas ao processo e honorários dos técnicos privados. Segundo os entrevistados, o valor das taxas administrativas é pouco significativo em relação aos custos da contratação de técnicos.

Depois há sempre esta ideia, nem é tanto de fugir às taxas porque as taxas não são muito elevadas. **O que tem mesmo peso é a questão dos técnicos**, do processo em si, dos custos associados ao processo com todos os projetos envolvidos. (PRT.M.1)

Depois, temos aí um grupo **de empresas de pessoas ligadas à construção civil** que não têm propriamente empresa mas fomentam muito isso. “Ah, não vão à câmara e tal. Depois no fim **paga a multa e sai mais barato do que mandar fazer o projeto**”. E eles avançam com a obra. [Mas sabem que depois têm de fazer legalização?]. Não sabem. Mas entretanto a obra já está feita e eles já receberam o dinheiro. (...) Às vezes as pessoas até fazem [ilegal] incentivadas por quem efetivamente vai construir - porque **é mais rápido e não está à espera de papéis**. (PRT.O.2)

Os técnicos envolvidos no processo são o autor e coordenador do projeto de arquitetura, o diretor técnico e diretor de fiscalização da obra, bem como os autores dos projetos das várias especialidades (quando aplicável ou exigido). A “isenção” da entrega dos projetos de especialidades na legalização é bastante comum e isso representa a poupança de cerca de 50% dos custos total do processo (Calor, 2013). Da mesma forma não será irrelevante o benefício da “isenção” do alvará do empreiteiro previsto hoje no RJUE. Esta perspetiva de custos encurtados (muitas vezes transmitida pelos técnicos privados ou empreiteiros aos proprietários) parece ter influência em alguns casos de opção pela ilegalidade. No caso das obras de conservação em edifícios inseridos em Centro Histórico, esta matéria tem elevada pertinência, por haver uma nítida desproporção entre encargos do processo administrativo e o preço da execução da “obra” (ver subsecção 4.4 deste capítulo). As exigências e dispensas no procedimento de legalização devem ser ponderadas atendendo ao equilíbrio pecuniário. Por um lado não devem ser feitas exigências desproporcionadas mas por outros as “isenções” devem ser compensadas, para que este não seja um procedimento manifestamente mais vantajoso do que requerer a licença no devido tempo.

(iv) Custos associados às condições das obras. As condições impostas na execução das obras, não raras vezes, são abreviadas e facilitadas quando a obra é realizada ilegalmente. A imposição de acompanhamento arqueológico em conjuntos classificados ou em vias de classificação e a obtenção de autorização para abate ou transplante de espécies arbóreas protegidas são dois exemplos de condições onerosas, frequentemente relevadas. Em muitas outras circunstâncias, prevalece o valor da liberdade de fazer as obras à vontade, gosto e conveniência do promotor, sem o “incómodo” de atender às condições impostas por legislação nacional e regulamentos municipais (não raras vezes consideradas abusivas e despropositadas). Esta atitude é

mais visível quando a aprovação depende de pareceres de índole discricionária e subjetiva, como aqueles associados ao Património Cultural. Assim, o papel da incerteza na aprovação ou uma “regra desnecessariamente restrita” não será de todo um fator alheio ao raciocínio custo-benefício que antecipa a decisão sobre a ilegalidade urbanística.

4.3.2. Lógica da apropriação: desconhecimento

A “lógica da apropriação” encara a ação dos promotores para além do custo-benefício, contrapondo-se à “lógica das consequências”. A “lógica da apropriação” assenta na ideia que os promotores querem cumprir com as normas mas não conseguem por que são demasiado difíceis de atingir. A crítica da complexidade é-lhe intrínseca e advoga que a capacidade de resposta dos atores é limitada porque as normas são muito numerosas, difíceis de entender, demasiado fluidas ou em constante alteração e difíceis de encontrar. De acordo com os seus defensores, a maioria dos atores não sabe o que constitui o cumprimento perfeito da lei e por isso não consegue atingi-lo (Zaelke et al., 2005). Será a complexidade das normas um fator determinante no cumprimento das normas no OVT?

Nos anos 1980, Cardoso (1983) refere que o promotor da habitação ilegal *“nem tenta obter uma licença de construção porque ele/ela ou não sabe das regras legais ou simplesmente escolhe ignorá-las de forma a não perder tempo. A existência deste tipo de habitação ilegal é maioritariamente um resultado da falta de informação e/ou falta de regras de planeamento claras e a predominância de mecanismos burocráticos muito pesados”* (Cardoso, 1983, p. 342). No mesmo sentido Rolo (2006, p. 22), afirma que a construção ilegal dispersa *“surge predominantemente no interior do país onde o entendimento das leis dificilmente chegava e o poder local, por falta de recursos, não contrariava a dispersão. Por outro lado, culturalmente, a construção familiar estava enraizada e a sua interdição era muito mal compreendida pela população.”*

O diagnóstico traçado pelos referidos autores retrata os municípios rurais do país há algumas décadas atrás. Será o desconhecimento das normas ainda um fator preponderante no cenário do OVT? Ou será antes a falta de compreensão por parte da população que dita a persistência de ilegalidades urbanísticas?

Para a resposta a estas questões procuramos no discurso dos entrevistados indícios dos argumentos tendentes à “lógica da apropriação”. Contudo, haverá desde logo de clarificar a distinção entre o conhecimento sobre as “normas de controlo prévio” e as “normas de planeamento”. O tempo que decorreu entre a implementação de umas e outras não é insignificante. O desconhecimento, a desconformidade com as normas de planeamento e a transferência de responsabilidade ditam comportamentos que podem ser inseridos na “lógica da apropriação”.

(i) Desconhecimento sobre controlo prévio. No que diz respeito à obrigação de controlo prévio, o assunto do desconhecimento é, com algumas exceções, rejeitado pela maioria dos entrevistados. Estes consideram que a antiguidade das regras de controlo prévio não é aceitável e encaram as afirmações nesse sentido com desconfiança.

É assim, **as regras existem e existem há muito tempo** e todas as pessoas as conhecem. **São muito poucos aqueles que fazem obras clandestinas convencidos que não precisavam nada.** Nada! Muito poucos... (PRT.O.2)

Muitas vezes o que acontece é que as pessoas que têm menos poder de compra fazem a sua própria obra, aqueles anexos, e aproveitam, fazem e vêm com a desculpa que não sabem. **Evidente que toda a gente sabe. Mas vêm com essa desculpa.** (PRT.L.4)

Outro dia o fiscal contou-me uma... um fulano lhe disse que em Agosto não havia licenças. Que as **licenças ficavam suspensas em Agosto! Invocam desconhecimento.** (PRT.M.1)

Uma situação em concreto prende-se com as **obras de escassa relevância urbanística**. O artigo 6.º do RJUE prevê que algumas obras de conservação ou pequenas construções (como a substituição de uma cobertura mantendo os materiais originais ou a construção de um muro não confinante com a via pública) não estão sujeitas a qualquer procedimento de controlo prévio. Os entrevistados reportaram algumas situações em que a intenção inicial é uma obra isenta de licença mas, no decorrer da obra, acabam por incidir operações urbanísticas sujeitas a controlo prévio. Uma das situações mais comuns deriva da substituição da estrutura da cobertura de uma edificação existente.

O que acontece muitas vezes são aquelas pequeninas obras de conservação em que as pessoas vão fazer substituição de cobertura. Agora a moda é **substituem a cobertura de madeira por estrutura de alumínio** ou de aço muito leve. Aquilo é tudo muito fácil e **em dois dias fazem uma substituição.** (PRT.L.7)

Por exemplo processos de obras isentas e a gente descobre **que não são bem isentas**, a gente descobre **a subida de empena.** (PRT.M.3)

Às vezes há necessidade **de substituir a cobertura** e tal e normalmente as pessoas esticam-se sempre um bocadinho e **levantam os telhados**. E aí temos...não é uma concentração muito elevada mas é onde temos de facto algumas situações de obras ilegais. (PRT.O.2)

(ii) Desconhecimento sobre normas de planeamento. A predisposição para o cumprimento dos IGT não está necessariamente vinculada ao conhecimento de controlo prévio. Primeiro porque a implementação do sistema de planeamento vinculativo aconteceu com mais de três décadas de diferença e, segundo, porque a parcela de terreno é um bem insuscetível de deslocação. Ou seja, é expetável que muitos dos promotores até *quisessem* cumprir com os deveres associados ao controlo prévio mas não o fazem por saber que a pretensão não tem enquadramento favorável nos IGT. Obviamente que, num segundo nível (mas igualmente importante) entrará em linha de conta o juízo crítico dos promotores sobre a adequação dos IGT à *sua* realidade. Os problemas gerados pelo desajuste entre manchas de zonamento e cadastro e a automatização de manchas (ver subsecções 5.6.1. e 5.6.3. do Capítulo 5) têm aqui um papel importante na (des)credibilidade do sistema de planeamento.

A maioria dos entrevistados afirma o respeito generalizado pelos IGT. Nos casos excecionais de incumprimento foram mencionadas razões de ordem cultural associadas ao **desconhecimento**, por parte de alguns segmentos da população (em especial face aos regimes da RAN e da REN).

Que nós tenhamos dado conta de termos assim construções mesmo gravosas, isso não, uma ou duas eventualmente uma pessoa que fez e que não sabia que era REN e depois vem pedir luz ou água ou legalização e depois está na REN. Mas eu **penso que até seria desconhecimento da própria pessoa**. (PRT.M.4)

As pessoas muitas vezes até desconhecem completamente. **As pessoas não fazem a mínima ideia**. Constroem sem se informarem. E depois isso reflete-se em problemas irresolúveis a seguir. **As pessoas não têm a mínima noção se é uma Reserva Ecológica, se é uma Reserva Agrícola, Natural**. Fazem e pronto. (PRT.M.2)

Na afirmação figurativa de um dos entrevistados, “a Reserva Ecológica e a Reserva Agrícola entram dentro das casas das pessoas”.

Respeitam quando têm conhecimento, ou seja, quando vêm fazer licenciamento. O que se passa é que **a Reserva Ecológica e a Reserva Agrícola entram dentro das casas das pessoas**. As pessoas não têm noção, muitas vezes, de que estão em Reserva Agrícola ou Reserva Ecológica, portanto quando fazem as coisas, fazem na boa-fé, não é por maldade, **não é com a intenção de ultrapassar a REN e RAN, porque muitas vezes nem sabem o que isso é**. Eu acho que não têm conhecimento.” (PRT.M.5)

Como contraponto, outros entrevistados consideram que o tempo de maturação dos PDMs e as ações de sensibilização para os planos impedem a aceitação de argumentos associados ao desconhecimento.

Hoje não há desculpa. Mas eu julgo que as primeiras ações de sensibilização para os planos diretores municipais vieram de certa forma alertar as pessoas para a existência de regras. Esse é um processo já da anterior geração, portanto eu acho que hoje as pessoas sabem que de facto devem submeter a licenciamento, sob pena de depois incorrem em infrações das quais podem resultar coimas e até a demolição das construções e resultando em graves prejuízos materiais. (PRT.L.1)

(iii) Incumprimento consciente das normas de planeamento. O desconhecimento das normas de planeamento é, na generalidade, aceite como um argumento válido na perspetiva dos entrevistados. No entanto, também existem casos em que as circunstâncias demonstram haver um conhecimento das normas e um intencional desrespeito pelas mesmas. Um exemplo claro de *nomotropism* ou atuação à luz das normas sem lhes dar cumprimento (ver subsecção 3.3.2. do Capítulo 3) foi reportado por um dos entrevistados:

Mas eu só lhe queria mostrar um exemplo. Isto chama-se...olhe aqui, **um apoio agrícola (com ponto de interrogação** para falar com o nosso jurista e com o nosso presidente). Legalização de apoio agrícola. Portanto, começo por lhe mostrar a planta de ordenamento e planta de condicionantes. Propriedade rústica, fora do aglomerado urbano. [A construção **ocupa uma pequena parte do terreno não abrangida pela RAN**]. Portanto, **sabiam perfeitamente o que estavam a fazer**. (...) E agora só para lhe mostrar a planta com a compartimentação interna. (...) Os famosos arrumos com a área de um quarto, caldeira de aquecimento de água a lenha (para aquecer as rações). (...) Assim descarados são só dois ou três [casos]. Mas isto resulta da proibição do PROT. O **PROT proíbe a construção de habitação mas permite os apoios agrícolas**, portanto... (PRT.L.9)

O facto de a edificação ter sido implantada na pequena área do terreno onde a RAN não incide e o edifício ter características arquitetónicas que se assemelham a uma habitação conduz à ideia de que o promotor, sabendo das restrições associadas à RAN, optou por fazer a operação urbanística sem licença mas não invalidando a perspetiva de a vir a legalizar.

(iv) Transferência de responsabilidade. A motivação para a realização de obras ilegais muitas vezes não pode ser atribuída aos proprietários. Estes tendem, perante a administração, em negar ou transferir a responsabilidade, remetendo geralmente para os progenitores ou para os empreiteiros. No caso dos pais, as referências surgem perante a necessidade de legalizar edificações mais antigas.

Não dizem que são ilegais, dizem que **já vinham dos pais deles** e que **já estava lá há muito tempo** e que nunca ninguém se chateou e agora querem legalizar aquilo, é basicamente isso. (PRT.O.1A)

Mas eu achava que podia ser **porque me disseram que podia ser**. Mas agora não é possível fazer sem licença os 20m²? Ou porque é uma **herança dos meus pais**, e muitos casos é de situações de pais que fizeram há 20-30 anos atrás e hoje vêm legalizar. (PRT.M.5)

Por outro lado, os casos de **transferência de responsabilidade** para os empreiteiros aparece mais associada a obras realizadas num tempo mais recente. Os entrevistados consideraram que a responsabilização dos empreiteiros é por vezes efetiva mas, num dos casos, o caráter inverosímil da situação indicia tratar-se apenas de uma tentativa de justificação pessoal.

O que tem mesmo peso é a questão dos técnicos, do processo em si, **dos custos associados ao processo com todos os projetos envolvidos**. Porque às vezes até **são os próprios construtores que depois vêm tratar das coisas**. Ou seja, dá-me impressão que eles depois se responsabilizam e depois não têm outra maneira senão assumir (...). (PRT.M.1)

Do género do...estava aflito. Ouça nós até já tivemos uma vez uma senhora aqui do bairro que **enquanto foi às Caldas comprar os azulejos para a casa de banho, o construtor tinha-lhe acrescentado mais um piso**, e sem ela dar conta e sem ter dado autorização. (PRT.O.2)

Outra situação que envolve competências técnicas muitas vezes referida pelos entrevistados é a realização da obra em **desacordo com o projeto aprovado**. Ou seja, o promotor obtém o título de construção mas durante a sua execução introduz alterações ou ampliações que não estão em conformidade com o projeto aprovado ou as condições impostas. Esta situação será de especial relevância porque é sentida muitas vezes como uma manipulação por parte dos promotores e se traduz quase inevitavelmente numa elevada pressão sobre a legalização.

Mas quer dizer, aquelas [construções] que não têm mesmo processo também não são tantas como isso. Temos é uma obra que **foi licenciada com 100m² e tem 150m² por exemplo**. Isso temos processo. Aquelas que não têm processo temos auto de notícia...mas essas também não sei. (PRT.M.2)

Uma das razões pela qual eu me debati muitos para ter aqui fiscalização para obras que estão licenciadas é porque **um dos problemas que nós tínhamos era o incumprimento dos projetos**. (...) Não raras vezes (...) o executivo é posto perante o facto consumado de **o edifício ter a cércea mais alta 1 metro do que o projeto que tinha aprovado**. (...) E o que é que se faz agora? (PRT.O.3)

4.4. Incidência geográfica das obras ilegais

Dado a região ser marcada pela combinação de cidades de média dimensão, aglomerados urbanos com limites difusos e um território rural fustigado pela dispersão de construção urbana, o questionário foi direcionado para aferir se seriam perceptíveis

padrões de incidência territorial no surgimento de obras ilegais. Em contraponto à concentração experienciada na AML, no OVT a produção de construção ilegal tem um carácter marcadamente disperso. A habitação ilegal fora da capital foi caracterizada por Cardoso (1983, p. 342) como um fenómeno que *“ocorre principalmente na proximidade de cidades-médias a pequenos centros urbanos, particularmente no nordeste do país onde os aglomerados dispersos são o padrão dominante”*. Umas décadas mais tarde Rolo (2006, p. 22) *reafirma que “nalgumas zonas do país este tipo de ocupação ainda é uma realidade”*.

As descrições em apreço serão redutoras e, especialmente, desatualizadas face à realidade presenciada nas últimas décadas. Será então relevante apurar: que padrões de incidência geográfica foram identificados pelos entrevistados? Haverá também casos de concentração de obras ilegais?

A única menção à delimitação de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) respeita ao município da Lourinhã, abrangendo no entanto cerca de apenas 12 construções. O processo de reconversão não tinha sido concluído à data da entrevista, estando a ser considerada na revisão do PDM uma Unidade de Execução para proceder à sua regularização. Será por isso de concluir que a delimitação de AUGI foi uma prática incipiente no OVT.

Dois dos entrevistados negaram a existência de obras ilegais de qualquer espécie, enquanto quatro não identificaram nenhuma situação concreta de incidência territorial. No discurso dos demais entrevistados foram apuradas várias alusões de índole espacial, que se podem associar nas seguintes categorias: (i) Zona rural indiferenciada; (ii) Foros ou casais; (iii) Área urbana específica; (v) Centro histórico; e (vii) Domínio hídrico.

(i) Zona rural (indiferenciada). Alguns entrevistados referem a predominância de obras ilegais na “zona rural”. A dificuldade de fiscalizar e detetar as infrações urbanísticas, quer devido à distância da estrutura física dos serviços camarários, quer pela menor intensidade de deslocação de pessoas (reduzindo igualmente a vigilância por parte de vizinhos e transeuntes) são fatores apontados como favoráveis para a sua ocorrência.

Sim, eu penso será **mais na parte rural**. Penso que será mais na parte rural. Porquê? Porque há **mais dificuldade da fiscalização detetar** e porque nem sempre passamos naquelas serventias ou naquelas estradas municipais. Esse será talvez o sítio onde as obras são...onde há mais obras ilegais não detetadas. (PRT.O.5)

(...) Talvez tenham aparecido algumas surpresas, **ao redor de aldeias mais esquecidas**, daquelas mais ao norte que a gente não vai com tanta regularidade. (PRT.M.3)

Na zona rural. **Tem a ver com a distância**, não é? Quanto mais longe mais as pessoas se sentem à vontade para cometer ilegalidades. (PRT.M.2)

(ii) Foros e casais. A Lezíria do Tejo é profundamente marcada por uma estrutura fundiária baseada nos foros ou casais, conforme transparece dos inúmeros casos de toponímia local com esses prefixos (i.e. Foros de Salvaterra, Foros de Benfica, Casais de São Brás). Os foros ou casais têm características próximas do que são “áreas de edificação dispersa”. A questão da origem fundiária e a densidade edificatória mais elevada serão características diferenciadoras em relação ao solo rural “comum”. Os entrevistados relacionam as infrações urbanísticas nestas áreas com o fracionamento da propriedade, a dispersão indiscriminada e a dificuldade em regularizar a situação da posse (impeditiva do licenciamento). Este modelo de ocupação é conotado como uma “questão cultural nesta área do território”.

[Esta zona conta] com muitos casais, portanto, **fracionamento, dispersão indiscriminada**, sem qualquer regra e que depois leva à construção ilegal. (...). [A construção ilegal incide] portanto nesta **zona fragmentada**. (PRT.L.9)

Terrenos muito grandes que depois as pessoas foram ocupando, já havia contratos com os pais e com os avós. Já havia contratos mas não havia registos. **Contratos de cedência** desse espaço, **do foro**. O proprietário agrícola é uma questão cultural aqui nesta área do território. Mas até é importante para o teu trabalho, porque aí é que há grandes construções clandestinas porque como não havia registo da propriedade, não podia haver lugar a licenciamento. (PRT.L.1)

Ao longo do tempo, a necessidade e pressão por parte dos moradores para alcançar a legalidade conduziu a várias tentativas de ultrapassar os constrangimentos associados à posse. Porque de relevo, merecerá a pena elencar as “fórmulas” encontradas ao longo do tempo para regularização fundiária destas áreas, designadamente: o registo de foro, as escrituras de justificação ou usucapião e a transferência para o domínio privado do município com posterior venda ao proprietário.

Esta câmara nos anos 1980 fez processos de transformação fundiária. Aqui o Fundo de Fomento de Habitação tinha algumas propriedades no município e uma grande proprietária e benemérita (...). Essa proprietária fez **registos do chamado foro** para os proprietários depois poderem legalizar as suas construções. (...) Com os anos tem havido um processo de, ou por **escrituras de justificação ou usucapião** ou por outra figura qualquer, as pessoas têm conseguido registar os seus terrenos e depois fazem o processo de legalização das construções. Essa é a terceira figura que eu conheço. A segunda! A terceira que eu conheço é **o município assumir a posse da terra através da transferência das áreas do domínio público para o domínio privado da câmara**. E depois do domínio privado a câmara vender aos proprietários, em princípio por valores simbólicos, uma vez que se trata de situações de legalização do território. A partir daí as pessoas puderam tratar dos processos de legalização das construções. São basicamente as três grandes realidades que eu conheço aqui no território com áreas que **não foram consideradas AUGI mas que são áreas onde nós sabemos que havia alguma construção ilegal**. (PRT.L.1)

Mas aquilo teve problemas de legalização porque **os terrenos eram de um privado, entretanto, depois foram cedidos à câmara**. (...) Eventualmente sim, aquilo poderá estar classificado no PDM como aglomerado de nível 5, permitirá as legalizações. Agora não sei se esse problema a nível de conservatória já foi concluído ou não estará resolvido. (PRT.L.2)

Importa salientar que o registo de foro e as escrituras de justificação ou usucapião são negócios jurídicos entre particulares. Já a transferência para o domínio privado do município com posterior venda ao proprietário exigirá uma participação mais ativa dos serviços camarários e do executivo municipal.

(iii) Áreas urbanas (específicas). Algumas áreas (que não a sede de concelho) foram apontadas como focos de concentração espacial de infrações urbanísticas. Os motivos referidos visam essencialmente as características sociais identitárias ou, em termos mais simples, a “forma de estar” diferenciada por parte dos seus habitantes. Num dos casos estará adicionalmente relacionada com a dinâmica de adaptação a novas oportunidades de negócio da população local.

Em tempos houve uma predominância de obras que antigamente se chamavam de génese ilegal na freguesia de [nome de freguesia] porque era um espaço que tinha uma forma de estar, **as pessoas daquele lugar tinham uma forma de estar diferente**. Havia muita construção ilegal. Agora já não há tanto. (PRT.L.7)

A própria terra em si evoluiu (...) e **são umas pessoas que têm uma dinâmica grande em termos de se adaptarem a tudo aquilo que são novas oportunidades de negócios**. Portanto são donos da rua toda, quase. Nesta rua onde nós estamos (...) 90% são de pessoas de [nome de localidade], ou seja: quando tiveram de ser agricultores, foram agricultores, quando a cenoura deu, toda a gente fazia cenoura, a cenoura deixou de dar e passou a dar a hotelaria e por aí fora. E agora pronto, isso também já está em crise e agora estão-se a dedicar aos hóspedes (...). Por isso eles têm uma capacidade de adaptação excelente, nesse aspeto. (PRT.O.3)

(iv) Centro histórico. Na presença de valores patrimoniais, como sejam os centros históricos ou edifícios classificados, o nível de restrições regulamentares e exigências (subjettivas) é tendencialmente agravado. Como consequência do controlo

acrescido, da maior complexidade e morosidade na aprovação dos pedidos, aumenta a probabilidade de ocorrência de operações urbanísticas ilegais. Um dos entrevistados aborda a questão da tendência para alterações em edificações no Centro Histórico em desconformidade como o PDM, dado este prever a limitação do número de pisos.

Não temos AUGI nem nada disso. Mas temos áreas onde houve alguma **concentração de obras ilegais, nomeadamente aqui no Centro Histórico**. Desde que entrou em vigor o PDM, a cêrcea ficou limitada a três pisos. E há tendência das pessoas, as edificações são antigas, etc. (PRT.O.2)

A complexidade do controlo e o custo associado à conservação de imóveis com valor patrimonial é um dos temas atualmente mais criticados pelos particulares no que respeita ao controlo urbanístico. A dificuldade no controlo da demolição e alteração ilegal de bens imóveis culturais é referido também na literatura oriunda de Inglaterra e Irlanda (Rush et al., 2012). Naturalmente, Portugal partilha desta dificuldade.

A opção do legislador em 2008⁸² de incluir as obras de **conservação** nos imóveis classificados ou em vias de classificação, bem como de imóveis integrados em conjuntos ou sítios classificados ou em vias de classificação no âmbito do licenciamento⁸³ é uma nítida medida de densificação de controlo (de resto contrária ao espírito simplificador da Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro).

Decorre desta norma que a simples pintura de fachada num qualquer imóvel integrado num conjunto em vias de classificação exige a instrução de um pedido de licenciamento, subscrito por arquiteto e dependente de parecer da entidade da tutela (Direção Geral de Património). A oneração dos particulares com o processo administrativo, quer a **nível pecuniário** quer de **prazo de reposta**, é manifestamente desproporcionada em relação ao objeto de muitas intervenções. Por outro lado, alguns municípios também não se revêm nesta exigência, essencialmente pela degradação da relação com os proprietários, aos quais já tinham naturais dificuldades em impor as obras de conservação. A ação da fiscalização municipal perante a deteção de obras de conservação ilegais parece também inconsequente, visto ser (no mínimo) caricato ordenar a *legalização* ou a *reposição do imóvel nas condições iniciais*.

⁸² Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, alterado pela Lei n.º 60/2007, de 4 de setembro.

⁸³ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, Art. 4º, N.º 1, Alínea d).

Como resposta a esta imposição nitidamente *top-down*, o município do Porto⁸⁴ optou por prever no seu regulamento municipal a isenção de obras de conservação no Centro Histórico (mediante apresentação de parecer favorável da entidade tutelar). Outros municípios como Santarém e Óbidos preveem procedimentos mais aligeirados. A ponderação continua na ordem do dia. Será que o reforço do controlo *a priori* nos últimos anos serviu o propósito de prevenir a descaracterização do património cultural? Ou antes terá agravado a degradação dos Centros Históricos com tendência ao empobrecimento e à degradação do parque edificado?

(v) Domínio hídrico. Das entrevistas subtraíram-se referências a três situações específicas relacionadas com o domínio hídrico: (i) as ocupações com segunda habitação na zona costeira no Baleal (Peniche) após a revolução de abril de 1974; (ii) piscinas nas margens da barragem de Castelo de Bode; e (iii) construções variadas na zona costeira da Lourinhã. A literatura documenta ainda situações de ilegalidade no domínio público hídrico fluvial, associadas aos assentamentos avieiros ainda hoje existentes nos municípios de Santarém e do Cartaxo (Calor et al., 2013; Gaspar & Palla, 2009).

As “pequenas” ilegalidades urbanísticas individuais, dispersas, aleatórias e desconcentradas têm um carácter aparentemente inocente, inofensivo e justificadas pelas “necessidades” dos seus promotores. No entanto, o somatório das pequenas ilegalidades terá impacto significativo no território rural ou urbano? E no modelo de dispersão vigente no OVT, a ilegalidade acrescenta pouco aos problemas já existentes?

Na generalidade, os problemas e impactos das obras ilegais no ordenamento do território foram questões pouco abordadas de forma espontânea pelos entrevistados (em detrimento de problemas para os particulares ou de índole processual). Quando questionados diretamente sobre os impactos, apenas cerca de metade responderam de forma objetiva e os demais foram de opinião que as obras ilegais acarretam problemas menores para o ordenamento do território. Nesta última circunstância, o argumento invocado é uniforme: a reduzida dimensão das estruturas.

⁸⁴ Código Regulamentar do Porto, Artigo B-1/31.º.

Regra geral não traz. Traz mais problemas para o particular. Cada obra que nós não conseguimos legalizar. Agora **para o ordenamento, não sinto assim que haja uma grande...** quer dizer geralmente **é no meio rural, é o anexozinho lá atrás**, é a casa que tem mais compartimentos do que devia ter. É mais um problema prático. A casa até podia lá estar, ultrapassou foi o índice de construção. Quer dizer, **isso para o ordenamento não nos diz nada.** (PRT.M.2)

Relativamente a estas [anexos e construções para cavalos] considero-as não...em termos ambientais, **pois qual é o impacto ambiental negativo que aquilo tem?** (PRT.L.8)

Eu não vejo por essa perspetiva, para ordenamento ou são possíveis de legalizar ou não são possíveis. Não, **são coisinhas...** (PRT.M.1)

Para o ordenamento do território, não tem. Vai-nos criar algumas dificuldades ao nível dos perímetros rurais que estão a ser definidos na revisão do PDM (por adaptação ao PROT), porque vão chocar com a REN e a RAN. (PRT.M.5)

Entre os que apontaram problemas específicos, encontram-se questões de ordem estética (estruturas precárias ou cor desadequada); a impermeabilização extensiva (afetando a drenagem pluvial adequada); a dispersão da rede de infraestruturas; a insalubridade (das próprias edificações ou causada a terrenos vizinhos), prejuízo para o ambiente urbano (decorrentes da adição de churrasqueiras e encerramento de varandas) e a sinistralidade.

Eu julgo que é a insalubridade. **A insalubridade das próprias e contributo para a insalubridade dos terrenos vizinhos.** (...) E necessariamente que **a questão estética.** Para mim são os dois grandes problemas porque ao nível do ordenamento do território eu não quero crer que os pequenos barracos tenham qualquer implicação. (PRT.L.1)

Percebo que um individuo que tenha uma marquise num piso de um prédio onde existem varandas, não é bom para o ambiente urbano de maneira nenhuma. Ou se fizer uma churrasqueira na varanda também e estiver a chatear os vizinhos todos é **o impacto que a churrasqueira tem no ambiente urbano em termos de visibilidade e de qualidade e no próprio ambiente** depois que se cria. (PRT.O.3)

Paisagem. Depois infraestruturas – há estudos sobre isso. O custo das infraestruturas na dispersão. (...) Para além de...isso já é outra tese. Que tem a ver **com sinistralidade** ou como dizia o Álvaro Domingues, a estrada que é uma rua. Isto é grave. Só para resumir, **a paisagem construída, o custo de construção e manutenção das infraestruturas e a sinistralidade.** (PRT.L.9)

Uma das hipóteses colocadas e refletidas no guião da entrevista seria de que a ilegalidade urbanística poderia contribuir para aumentar os problemas inerentes à **dispersão urbanística.** Contudo, neste âmbito, apenas um dos entrevistados refere o problema concreto da transferência de responsabilidade da manutenção das infraestruturas públicas.

A nível de infraestruturas acarreta em **alguma dispersão das redes de infraestruturas** que dão algum trabalho, não é? (...) Área mínima dos terrenos agrícolas, 1000m². Era pouco. Começou a dispersão. **Habitação a fingir que era anexo, puxadas de água ilegais.** Portanto a câmara para regularizar aquilo tem de **assumir a responsabilidade das infraestruturas do que está na via pública.** (PRT.M.3)

Os restantes entrevistados foram quase unânimes na ideia que a dispersão foi sobretudo um problema causado pela permissividade do PDM, não se identificando problemas adicionais com origem na ilegalidade urbanística. Estes apontam como principal fator à dispersão, a reduzida ou inexistente área mínima da parcela prevista em sede de PDM, como facilitadora ou até promotora da edificabilidade em solo rural.

Nós aqui não notamos muito isso porque **a dispersão territorial foi autorizada.** A que existe foi autorizada praticamente, dentro da ótica do PDM que era [com área mínima da parcela de] 5.000m² podia fazer-se uma construção. (PRT.M.4)

Porque este plano permite a construção, além da área contínua dos perímetros urbanos, em todo o território. (...) Portanto essa exceção já existia, o que permitia construir em todo o território. Por isso **não vejo que haja construção acrescida pela clandestinidade.** (PRT.L.1)

Mas esse problema já tínhamos naturalmente. O PDM era tão permissivo, ou seja, o PDM permitiu construções...o PROT veio acabar com isso não é? Permitiu construções com 3.000m² de terreno. Quer dizer, a partir daí no meio rural quase toda a gente construía casas. Aliás, **o problema agravou-se com o PDM.** Porquê? **Porque antes do PDM nós ainda dizíamos assim: não porque está longe do aglomerado, prontos, por uma questão urbanística,** não! Sai o PDM, porque foi mais permissivo, a partir do momento em que tinha mais de 3.000m², tinha infraestruturas, seguia tudo. (PRT.M.2)

Muitos dos PDM no OVT permitiam a construção de (apenas) uma habitação por parcela, em solo rústico. Quando a área mínima da parcela era reduzida ou inexistente (ver Quadro 6), o fracionamento permitia a construção de habitações em número correspondente ao número de parcelas obtidas. Apesar de RJUE condicionar o destaque de uma única parcela de prédio com descrição predial a que na *parcela restante se respeite a área mínima fixada no projeto de intervenção em espaço rural em vigor ou, quando aquele não exista, a área de unidade de cultura fixada nos termos da lei geral para a região respetiva*⁸⁵, os expedientes de divisões fundiárias alheias ao RJUE são sentidos como um dos principais motores da especulação imobiliária. A utilização de expedientes irregulares de fracionamento da propriedade rural (ver subsecção 1.3.4. do capítulo 1) é apontada por um dos entrevistados, como um fator adicional e contribuidor da dispersão territorial perante um PDM mais permissivo.

⁸⁵ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, Art.º 6º, n.º 5.

Isto tem duas razões muito fortes: o fracionamento da propriedade, indiscriminado. Não há controlo quase, ou pouco controlo há. **[Mas a legislação limita a realização de destaques...]** Quer dizer, limita a realização de destaques, no espaço agrícola, mas a propriedade, as justificações cadastrais, os expedientes que se usam para dividir a propriedade...até decisões do tribunal, obrigam a dividir. Não cumpre com as regras da lei, mas que obrigam a dividir. Não cumpre as regras da divisão, mas o tribunal obriga. E depois admitir, antes do PROT, a edificação de uma habitação unifamiliar por prédio. Isto no espaço agrícola. **[Não tinha área mínima da parcela?]** Não. (PRT.L.9)

No entanto sempre se dirá que esta pressão ao fracionamento poderá ser equilibrada com normas complementares. De uma forma aparentemente eficaz, os municípios de Benavente, Coruche e Arruda dos Vinhos faziam depender a possibilidade de edificação da data de registo da parcela, só sendo permitida nova construção quando o terreno estivesse registado antes da data do PDM. Poderá por isso concluir-se que a vulnerabilidade ao fracionamento rústico e à dispersão será sempre maior quanto menor for a área mínima da parcela, em especial quando não acompanhado de condições adicionais desta natureza.

Em suma, na visão dos entrevistados o impacto das obras ilegais avulsas no território é reduzida. No entanto, sentiu-se que esta perspetiva poderá ser em grande parte influenciada ou condicionada pela responsabilidade do cargo que exercem. Com algumas exceções, a tentativa de menorização dos problemas conexos é notória. A tendência para relativizar o impacto e os inconvenientes das obras ilegais é transversal aos entrevistados e, em geral, à sociedade mediterrânea. Este facto será de extrema importância no desenho das políticas de controlo urbanístico porque a falta de “vítima identificável” é um das formas através das quais a culpa do infrator é neutralizada (Vandenbergh, 2003).

4.5. Tipologia e uso das edificações

Já antes se referiu que na literatura sobre urbanismo informal prevalece a preocupação em torno da problemática habitacional (Cardoso, 1983; Quintão, 2014; Rolo, 2006; Silva & Farrall, 2016a). Mas serão as ilegalidades urbanísticas na contemporaneidade somente relacionadas com o uso habitacional? Claramente que não. No entanto, são raros os investigadores que se debruçam sobre as problemáticas associadas à construção ilegal de edifícios para outros usos. O tema da ilegalidade de instalações de comércio e serviços num bairro clandestino da AML mereceu o interesse de Tomé (2011). Ainda mais escassa é a análise das *“numerosas instalações comerciais e industriais não licenciadas ou em situação de ilegalidade, algumas delas em funcionamento há mais de 50 anos”* afluído por Costa (2008, p. 32). No entanto, a própria existência do RERA⁸⁶ revela a necessidade de abordar a temática da ilegalidade urbanística de uma forma mais abrangente.

A análise dos resultados sobre a tipologia e uso das edificações foi realizada mediante a leitura do número de referências ao tipo de operação urbanística, para obter um indicador do nível de relevância. Assim, com referência ao tipo de operações urbanística, por ordem decrescente de ocorrência no discurso dos entrevistados, temos maioritariamente anexos (12), arrecadações agrícolas (sete), ampliações (seis de habitação e uma indústria) e habitação unifamiliar (oito). Abaixo dos cinco casos, surge a alteração de uso, indústrias e agropecuária e piscinas.

A categorização proposta combina o tipo de operação urbanística (construção nova/ampliação/alteração material) com a utilização, de forma a tornar evidentes as situações mais frequentes.

(i) Novas construções - Habitação e armazéns. O surgimento de novas construções é, de forma geral, retratado como excecional, com poucas ocorrências vocacionada para o uso de habitação e armazéns.

Temos situações de casas mesmo clandestinas, uma em madeira, e existem processos de contraordenação no sentido de proceder à demolição e reposição dos terrenos. Porque algumas não tinham mesmo processo nenhum aqui na câmara, completamente clandestinas. (PRT.O.1A)

⁸⁶ Decreto-Lei n.º 165/2014, de 16 de julho.

Basicamente são anexos. Não estamos a falar de quase...bem eu tenho um caso, ou dois, ou três de habitação de raiz, ou um armazém ou outro. (PRT.O.5)

Não estamos a falar de habitações totalmente ilegais, é sempre qualquer acrescento. (...) Obras ilegais de raiz, eh pá, temos muito poucas. **[Ótimo!]** Ótimo não, o ideal era não termos nenhuma! (PRT.O.2)

No entanto, atendendo aos resultados do estudo quantitativo e à experiência reportada nos municípios sujeitos a inspeções ou onde foram promovidos programas de incentivo à legalização, é expectável existir um elevado número de casos desconhecidos pela administração. Perante a impossibilidade de legalização e a ameaça de demolição, os casos de edificação de raiz para habitação ficarão tendencialmente ocultos.

(ii) Ampliações de habitações e anexos. Segundo os entrevistados, a construção de anexos é a operação urbanística de maior incidência na região. A ampliação de habitação e a construção de anexos facilmente se confundem, especialmente no caso de haver continuidade entre construções. Perante a dificuldade prática de as distinguir são consideradas como uma só categoria. No discurso dos entrevistados, os anexos referidos adquirem várias funções de complemento à habitação (garagem, galinheiro ou telheiro) ou de duplicação de compartimentos habitacionais (cozinha rural, tertúlia ou zona de petiscos). O carácter evolutivo das construções, o recurso à autoconstrução e a duplicação de compartimentos com uso habitacional são características intrínsecas. Os seguintes entrevistados resumem eficazmente o sentido de resposta geral, quanto ao carácter evolutivo das construções complementares ao uso habitacional:

Mas normalmente são anexos, são pequenas construções que não estão isentas pela sua dimensão, portanto não são obras de escassa relevância urbanística mas que as pessoas acabam por atrás da casa, pensar, ah **vamos fazer aqui um galinheiro ou o que quer que seja, mas depois vão fazendo uma cozinha rural e mais um quarto** e mais isto e mais aquilo. Portanto, ao fim quando vemos já tem uma área com uma dimensão bestial. (PRT.O.5)

Eu acho que é assim é aquela cultura do **estendal em cima do anexo, está a ver e depois para cobrir o estendal porque chove fazem a cobertura e depois acabam por fazer a marquise** para...não sei para quê. É a cultura que aqui existe. (PRT.M.4)

No que diz respeito à ampliação em edifícios de habitação multifamiliar, foi aflorada a questão do encerramento de varandas com marquises.

Mais em área urbana, **a marquise, a barraca, a churrasqueira, a ampliação do não sei quê, um telheiro, isso é o pão nosso de cada dia.** Isso há muito. (...) Percebo que um indivíduo que tenha uma marquise num piso de um prédio onde existem varandas, não é bom para o ambiente urbano de maneira nenhuma. (PRT.O.3)

(iii) Ampliações - Unidades industriais e agropecuárias. As unidades industriais e agropecuárias constam também como tipologias propensas à ilegalidade. O diagnóstico sobre o alcance do RERA (se o houver) melhor esclarecerá, mas os resultados das entrevistas apontam para a escassa implantação de novas atividades produtivas, sendo bastante mais comum a realização de ampliações ilegais. No caso das unidades industriais a necessidade de desenvolvimento do negócio motiva o crescimento físico das instalações. Os postos de trabalho e o eventual impacto positivo na economia local são fatores aos quais a administração é sensível.

Tivemos aí uns casos graves na REN. Começou uma coisa antiga que lá havia, um pequeno armazém, e depois instalou-se lá uma empresa que se dedica a fazer furos de água e a **empresa cresceu muito** e ao crescer muito foi aumentando com prefabricados de chapa e hoje temos ali um problema complicado. (...) O problema é que aquilo também...nesta altura não é fácil, sem alternativas, ainda por cima com não sei quantos **postos de trabalho**. (PRT.O.3)

Construção de habitação unifamiliar, ampliações de fábricas. (...) Em regra geral são **moradias, muitas com pequeninas construções, com pequeninos anexos, garagens** e pouco mais e algumas, uma ou duas, **unidades industriais**. (PRT.L.7)

A crítica da complexidade das normas é evidenciada por um dos entrevistados no contexto das agropecuárias. Esta atividade é apontada como “a primeira ilegalidade no contexto rural” originada pela dificuldade no cumprimento integral da legislação aplicável.

A primeira ilegalidade no contexto rural é a **agropecuária**. Porque a legislação é tão difícil e os serviços da agricultura são tão difíceis que essa é a primeira ilegalidade que decorre da dificuldade dos serviços. (PRT.L.1)

De notar, a ausência de qualquer referência às pedreiras, atividade de grande relevância económica na Serra de Aires e de Candeeiros (cujo licenciamento é também da responsabilidade dos municípios).

(iv) Alterações materiais (todos os usos). As alterações introduzidas sem aumento da área edificada são transversais a todos os usos. As alterações de fachada, na cobertura ou no interior das edificações (quando tenham implicações na estrutura) são muitas vezes realizadas sem qualquer título, apesar de estarem sujeitas a controlo prévio. A origem do maior número de situações de ilegalidade é alteração aos telhados, havendo a tendência para os promotores “se esticarem um bocadinho”, modificando o material de estrutura ou a forma do telhado, ou aumentando ligeiramente a cércea para aproveitamento útil do desvão da cobertura.

(v) Alteração de uso. As menções às alterações de uso merecem especial relevância. Estas são muito comuns mas difíceis de identificar e caracterizar, dado a sua reduzida visibilidade física e o seu carácter circunstancial. Os entrevistados mencionaram a transformação de anexos ou arrecadações agrícolas para o uso habitacional como um fenómeno frequente.

Só que aquela malta **tem a casinha no campo e depois gosta de ampliar aquilo e depois quase que vira habitação**, entre aspas, e aí é que é preciso ter algum cuidado. (PRT.L.8)

E umas **habitaçãozinhas assim camufladas, os anexos e essas coisas. (...) Habitação a fingir que era anexos.** (PRT.M.3)

As alterações de uso para atividades económicas tiveram uma referência mais pontual. Entre os exemplos, consta a transformação de armazéns para oficinas, carpintarias, serralharias ou comércio, bem como a conversão de garagens em cafés. Apesar da ênfase por parte dos entrevistados não ter sido grande, a alterações de uso (com valorização económica inerente) de armazéns e garagens é um fenómeno comum mas que frequentemente escapa (ou preocupa) a administração local.

É possível construir um armazém no espaço rural desde que seja para fins relacionados e muitas vezes aparecem lá uma oficinazeca, uma carpintaria, uma serralharia e não sei quê. (PRT.O.3)

Temos duas ou três situações de casos que converteram as garagens em cafés. (PRT.L.8).

A alteração de uso para fins turísticos foi abordada apenas no município da Nazaré, relacionada com o aluguer de quartos. Não parece por isso ser um problema com grande representatividade no OVT.

(vi) Piscinas e arranjos exteriores. Um dos entrevistados mencionou a problemática da extensiva impermeabilização de logradouros numa área urbana específica.

Depois também acarretam a nível da impermeabilização porque normalmente essas obras ilegais que andam por aí é mais no interior do logradouro das moradias e portanto acabam por acarretar impermeabilização de solo. (...) Até porque não há drenagem pluvial a 100%. (PRT.M.4)

A impermeabilização é uma causa comum de conflitos entre vizinhos, em especial quando o escoamento indevido de águas para terrenos vizinhos desrespeita a norma do código civil de “servidão de estilicídio”⁸⁷. Contudo, dado o carácter rural da

⁸⁷ Código Civil, Art. 1365.º.

região, o problema da impermeabilização extensiva do solo não é sentido como um problema primário.

4.6. Síntese

O presente capítulo introduz a investigação empírica. Assente em entrevistas a dirigentes e técnicos de 20 municípios da região do OVT é construída uma leitura sobre os padrões da ilegalidade urbanística, através do diagnóstico do *objeto* das ilegalidades urbanísticas (identificando os seus padrões geográficos e físicos) e do comportamento dos promotores.

No que respeita aos promotores de obras particulares (e ao contrário do que ocorre nas situações de apropriação do solo e loteamentos irregulares), as suas ações são desconcertadas no espaço e no tempo. Este aspeto pode configurar uma vantagem (pela ausência de impacto relevante num só momento) mas terá desvantagens por implicar lidar com um maior número de atores em momentos diversos. A opinião dos entrevistados divide-se substancialmente quanto aos motivos dos promotores, oscilando entre o desconhecimento das normas e a intencionalidade.

Quanto à concentração no território, denota-se a ausência de loteamentos irregulares de grande escala (apenas uma AUGI de 12 construções delimitada) e algumas situações pontuais de apropriação do domínio fluvial. A edificação ilegal e semilegal em propriedade privada têm, comparativamente, uma maior expressão. As situações identificadas apontam para uma maior incidência nas zonas rurais, áreas com foros e casais, áreas urbanas específicas e também no Centro Histórico. Quanto a este último será de realçar as incongruências entre o modelo atual de controlo centralizado, que obriga ao licenciamento e parecer da Direção Geral de Património Cultural de obras mesmo para obras de conservação, e as medidas de tutela previstas (reposição das condições iniciais da obra). As referências dos entrevistados às tipologias e usos das edificações revelam que o uso habitacional está mais sujeito a intervenções ilegais, havendo no entanto referência também à ampliação de unidades industriais, alterações de uso, piscinas e muros.

O diagnóstico traçado reflete a relativa ineficácia do controlo urbanístico, sendo relevante fazer uma análise retrospectiva e crítica do sistema de planeamento no todo

perante as consequências visíveis. Muitas das ilegalidades não decorrem somente das normas de planeamento mas da conjugação de vários normativos, que permitem em alguns casos desvirtuar as (boas) intenções do planeamento. Esta questão será pertinente discutir no âmbito da revisão dos IGT, porque será preciso acautelar medidas integradas que visem diminuir a possibilidade de subversão.

CAPITULO 5. Políticas e práticas de resposta da administração local

O presente capítulo complementa a investigação de nível municipal, focando a resposta da administração à ilegalidade urbanística. Dando nota do desfasamento entre as normas reguladoras e a sua implementação prática, pretende-se aferir os possíveis contributos da experiência municipal no melhoramento das políticas públicas de controlo urbanístico. Primeiramente abordam-se as diferenças entre a estrutura orgânica das câmaras municipais e a relação entre os três elos do sistema de planeamento (elaboração de planos, gestão urbanística e fiscalização).

5.1. Estrutura orgânica das câmaras municipais

A estrutura orgânica das entidades da administração local é reveladora, em parte, da estratégia de operacionalização do controlo urbanístico e planeamento territorial (no seu sentido mais amplo). Por exemplo, o número de pessoas afetas, a facilidade de articulação entre os diferentes serviços, bem como o facto de a sua coordenação ser feita por um dirigente técnico ou por um membro do executivo traz diferenças significativas para a operacionalização do sistema. A forma como se articulam os serviços relacionados com o controlo urbanístico é sintomática de uma estratégia municipal, pelo que interessava apurar as variações existentes.

De uma forma geral, os setores que participam diretamente no processo de controlo urbanístico são quatro: Planeamento/SIG (adotando aqui a designação mais comum nos municípios), Gestão Urbanística, Fiscalização e Área Jurídico-política. As tarefas de deteção das infrações, aplicação das medidas diretas de tutela urbanística e reposição da legalidade são muitas vezes atividades partilhadas entre diferentes

unidades orgânicas. A Figura 45 resume a distribuição “tipo” de tarefas adstritas ao controlo urbanístico nos serviços municipais. A existência (ou não) de entropias na comunicação e coordenação entre serviços têm muita influência na coerência e “justiça” das decisões tomadas pelo município, pelo que merece especial relevância os modos de articulação entre eles.

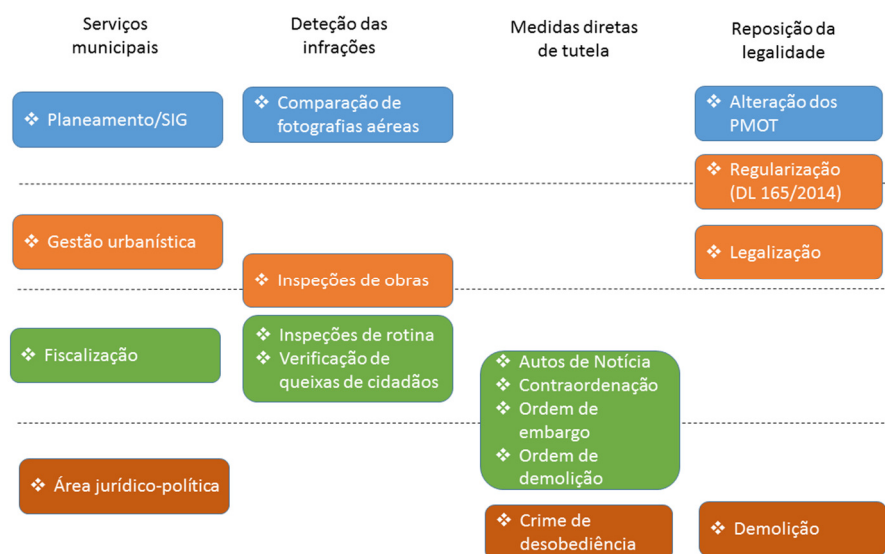


Figura 45: Distribuição de tarefas adstritas ao controlo urbanístico nos serviços municipais
Fonte: Elaboração própria

Por ser apontado como o serviço mais sensível, aborda-se em especial as variações da relação entre os serviços de fiscalização e as demais unidades orgânicas, bem como a sua dependência para com o executivo municipal. A relação com a hierarquia é variável entre os estudos de caso, mas também ao longo do tempo num mesmo município. Os testemunhos recolhidos dão conta dos aspetos positivos e negativos da articulação instituída. A alternância da integração da Fiscalização na gestão urbanística ao longo de diferentes fases é atribuída à sua “sensibilidade”.

“A Fiscalização é um **ponto sensível**... portanto houve momentos em que estive no urbanismo e que depois saía - teve este **movimento de entra e sai do urbanismo** e já há alguns anos que está fora do urbanismo. (PRT.L.9)

A opinião generalizada dos entrevistados é de que a integração da fiscalização na gestão urbanística “funciona melhor”. Esse juízo é partilhado também por entrevistados em cujo município a fiscalização municipal se encontra desagregada da gestão urbanística.

Não faz sentido que esteja fora, o que faria sentido é que estivesse dentro, mas eu prefiro que esteja fora. A **Fiscalização tem pressões imensas**. Só para perceber, a nossa fiscalização não tinha uma ação sistemática preventiva, era reativa para situações que eram solicitadas, ou reclamações ou coisas gritantes em que fiscalização atua. Até recentemente é que tinha um coordenador, ou **uma pessoa que coordenava e que respondia diretamente ao presidente**. Está a ver? Coordenador, presidente. Quando havia departamentos e divisões, a hierarquia normal... Agora não, tem uma hierarquia normal – tem diretora e presidente. (PRT.L.9)

Não, a fiscalização já estava nessa antiga divisão de urbanismo. Com a tal reestruturação passou para o jurídico. Na nova, eu acho que a fiscalização se mantém na parte jurídica. De acordo com a minha experiência **eu acho que não funciona**. Sinceramente. Eu percebo a argumentação porque é que foi...**tem funcionado pior do que estando integrados aqui connosco todos juntos, porque havia uma relação mais direta**. Em caso de dúvidas funcionava melhor. Não quer dizer que nós damo-nos bem, formalmente a coisa funciona, não é tão célere, não é? (PRT.O.1A)

No que respeita à hierarquia, na sua estrutura vertical, a ação da fiscalização tende a ser mais coerente quando depende dos serviços técnicos e não diretamente do executivo municipal. A intimidade entre o interesse político na ausência de atuação é evidente, pelo que a eficácia e a imparcialidade da fiscalização tendem a ficar comprometidos. A maioria dos entrevistados diz haver uma relação fácil entre os diferentes setores. Apenas um dos entrevistados referiu haver falta de comunicação. Nos demais, a interação entre a fiscalização, gestão urbanística e planeamento é muitas vezes facilitada pela reduzida dimensão da estrutura municipal e a proximidade física entre os funcionários.

Mas não há problema, é uma câmara pequena. Nós **conhecemo-nos todos pelo nome, cruzamo-nos na rua ou almoçamos juntos**. Não há um protocolo em que nós iremos verificar os processos de contraordenação que existem. É caso a caso e se houver necessidade disso. (PRT.L.9)

De uma forma geral, sobre as variações de relação entre as unidades orgânicas e a hierarquia municipal, observa-se o seguinte:

- ✓ Salvo uma exceção, todos os serviços integram o planeamento e a gestão urbanística dentro da mesma unidade orgânica.
- ✓ Mais de metade dos municípios integra também a fiscalização nessa mesma unidade.
- ✓ O número de situações em que a fiscalização responde diretamente ao presidente e aos vereadores é sensivelmente equiparada.

- ✓ Entre os estudos de caso “integrados” constam (todos) os cinco municípios com menos de 200 funcionários⁸⁸, onde um único técnico, coordenador ou chefe de divisão agrega a responsabilidade sobre todas as tarefas de planeamento, gestão urbanística e fiscalização.
- ✓ Em quatro situações de “não integração”, a fiscalização responde a dirigentes ou vereadores de outros setores não relacionados com a gestão urbanística (da área jurídica ou financeira).

5.2. Razões para a ausência de diagnóstico e monitorização

O diagnóstico sobre as obras ilegais e a periódica monitorização do território são fatores essenciais para que os instrumentos de gestão territorial alcancem o seu objetivo de ordenamento do território. Conforme antes se referiu (ver Secção 3.1 do Capítulo 3), a monitorização dos IGT é a (única) obrigação legal nesta matéria, com reduzidíssima taxa de concretização em todo o país (Lopes, 2011). Nos municípios que compõem o grupo de entrevistados, alguns referiram realizar estudos e relatórios pontuais mas apenas a Lourinhã elaborou REOT⁸⁹. De uma breve análise dos indicadores dos vários REOT descritos e propostos por Lopes (2011), não pode deixar de nota-se a escassez de indicadores relativos às novas operações urbanísticas. Esta tendência sublinha a ausência de efetivo conteúdo relativo à concretização dos PDM.

No que respeita ao REOT da Lourinhã, o entrevistado da área do planeamento salientou a sua relevância enquanto “documento fundamental para decidir toda a estratégia para a revisão do PDM”. Congruentemente, a Lourinhã destaca-se também no sentido de afirmar a existência de serviço de monitorização de execução do PDM e outros IGT.

Contudo, constatou-se que o termo “monitorização” não é familiar a muitos dos entrevistados. Entre aqueles que deram mostras de reconhecer o seu sentido, é mencionada a ausência de qualquer departamento ou pessoa responsável pela

⁸⁸ Dados de 2010, disponíveis em:

http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/infografia_saiba_quantos_funcionarios_trabalham_na_sua_autarquia (acessado em 31 de janeiro de 2017)

⁸⁹ A nível nacional também a Amadora, Setúbal, Ponta Delgada, Palmela e Lisboa concretizaram o REOT até 2011.

monitorização. Em alguns casos esta tarefa é referenciada como afeta aos técnicos do planeamento. Nestes casos, a elaboração de outros estudos parciais ou relatórios setoriais sobre a área de licenciamento e/ou fiscalização permitirá adquirir “uma noção” sobre a atividade desenvolvida.

Monitorização, não. **Fazemos um ou outro relatório mas não é sistemático.** (PRT.L.4)

Oficialmente não sei se há, mas **nós temos uma noção.** Vamos ao processo de obras particulares e registamos e aliás o próprio PDM, a revisão do PDM fez esse trabalho. (...) **Mas não existe.** (PRT.L.3)

Os SIG são ferramentas com elevada utilidade no âmbito municipal, quer ao nível das ações de fiscalização, de organização dos serviços de gestão urbanística bem como, evidentemente, na área do planeamento. A utilização de plataformas SIG nos municípios do OVT encontra-se implementada desde o início da presente década. No caso da Lezíria do Tejo, a plataforma *websig* é comum a todos os municípios e alguns dos seus módulos estão acessíveis ao público. Para efeitos de controlo urbanístico, os SIG têm potencialidade para ser utilizados:

- ✓ Na identificação de ilegalidades urbanísticas, através da comparação (pontual ou sistemática) de cartografia e fotografias aéreas;
- ✓ Na georreferenciação dos processos de obras e processos de fiscalização, permitindo uma plataforma de cruzamento de informação eficaz entre os diversos setores.
- ✓ A possibilidade de obter indicadores de monitorização relativos à execução de obras particulares.

Contudo, a fase de implementação e utilização das ferramentas SIG estão em patamares diferenciados. No que diz respeito à georreferenciação de processos de obras em plataforma, à data das entrevistas não era um procedimento implementado em Peniche, Salvaterra, Sardoal, Nazaré, Coruche e Golegã. Tomar, Santarém, e Cartaxo mencionaram ser um processo que estão a iniciar, enquanto outros afirmaram estar numa fase mais avançada (Abrantes, Alenquer, Bombarral, Lourinhã, Torres Novas e Vila Nova da Barquinha). Num destes municípios os processos já se encontravam todos identificados, no entanto, segundo o entrevistado, esta ferramenta não é utilizada de forma sistemática para promover notificações de reposição a legalidades, atendendo à antiguidade das situações.

Quer dizer, tem que pensar o seguinte, também temos aquelas construções que não têm processo por serem anteriores a 1951, portanto construções muito antigas. Mas **temos a noção face à comparação das fotografias**, principalmente das fotografias das últimas décadas. Sabemos concretamente quais são as casas que não têm licença. Embora de uma maneira global, politicamente isso nunca seja utilizado para notificar as pessoas. Virem **ao fim de 20-30 anos** e dizerem “ah! Não tenho licenças, foi o meu avô que construiu e agora vou legalizar.” Quer dizer, se a pessoa fizer uma ampliação, quando vem cá apresentar nós detetamos e dizemos “espere aí, você não tem isto legalizado”. Ok, a pessoa aproveita e legaliza. Agora ser uma iniciativa da câmara porque detetamos por causa da fotografia aérea, politicamente isso nunca temos feito. (PRT.O.5)

A partir do terceiro trimestre de 2011, a Autoridade Tributária levou a cabo a avaliação geral dos prédios urbanos⁹⁰, contando com a colaboração das câmaras municipais no fornecimento de plantas de arquitetura e outros elementos informativos necessários ao procedimento de avaliação. Ao confrontar os edifícios existentes com os processos de licenciamento foram, invariavelmente, identificados vários processos sem licença de utilização (apenas com licença de construção) e situações de desconformidade com projeto aprovado. A “oportunidade” decorrente da inventariação foi aproveitada de forma diferenciada pelos municípios. A maioria dos entrevistados referiu não ter iniciado procedimentos de tutela da legalidade perante as situações identificadas.

Sim, detetaram-se **bastantes situações que não estavam em conformidade**. Mas também não avançamos com processos de demolições, ou de legalizações. [E **notificações** fizeram?] **Não. Quer dizer, um ou outro caso pontual** em que era mesmo... eh pá, efetivamente aquilo não podia ser assim. (PRT.L.4)

Os poucos que mencionaram ter encetado um procedimento mais sistemático, notificando os proprietários para a obtenção de licenças de utilização ou legalizar ampliações/alterações às construções existentes, fizeram-no com algumas reservas e perspetivando a lenta resolução dos processos.

Um dos municípios que encetou a notificação sistemática dos particulares deu nota do impacto negativo gerado junto dos particulares, motivando queixas ao executivo camarário e posterior suspensão do procedimento.

⁹⁰ Artigos 5.º e 6.º da Lei nº. 60-A/2011, de 30 de novembro, que aditou os artigos 15.º-A a 15.º-P ao Decreto-Lei n.º 287/2003, de 12 de novembro.

Aliás foi o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) que começou a despoletar grande parte dessas situações porque obrigou-nos a ir buscar os processos todos que estavam esquecidos ali. E começámos a ver, este não pediu licença de utilização, **vai lá o fiscal ver, está em desacordo.** (...) Começámos a descobrir de facto que havia muitos anexos que não tinham licença. Neste momento estamos a notificar sem muita pressa porque são coisas antigas, porque também não queremos... estamos a **convidá-los a regularizar para fechar os processos.** E estamos a dar 60 dias, 90 dias, prorrogáveis. É uma coisa que **vai-se resolvendo lentamente.** (PRT.M.2)

É uma situação que gera bastante surpresa e já **tem havido pessoas que se têm vindo queixar ao presidente que estão a ser pressionadas** para...o que se passa, há agora um período transitório. Estamos a dar a entender às pessoas que era bom regularizar as edificações ilegais para as podermos inscrever por via do PDM e não estamos a impor a sua legalização já de imediato porque nem sempre conseguimos legalizar. **Suspendeu-se para já as notificações** por via do procedimento associado ao IMI que estão a ser registados numa base de dados (...) vamos dar algum tempo para as pessoas virem regularizar por iniciativa própria. (PRT.L.7)

No mesmo sentido, outros entrevistados revelaram o refreamento da oportunidade, ainda que do ponto de vista técnico a sintam como uma oportunidade perdida para regularizar um número significativo de ilegalidades urbanísticas.

Chegámos muitas vezes à conclusão, depois de algumas vistorias que fizemos, que **aquilo que estava na câmara não era o que estava em campo.** (...) Isso levantava um problema enorme e então optou-se, com as finanças, no sentido de se avançar assim, de definir área de implantação e área de construção, para não levantar mais ondas. Portanto as coisas morreram um pouco. Quer dizer, quanto a **mim foi perdida mais uma oportunidade** de criar aqui algumas condições. Não só uma base de dados de tudo isto, mas também efetivamente a câmara tentar legalizar muitas destas situações (...) (PRT.L.8)

Em suma, conclui-se que apesar de existirem hoje ferramentas e meios para a deteção e diagnóstico sobre a condição de legalidade das edificações, estas não são utilizadas pelos serviços de uma forma pró-ativa. O impacto social das mesmas reflete-se no poder político e no refreamento de um maior aprofundamento do conhecimento da situação de facto e de uma atitude de efetiva gestão urbanística. Assim, e em suma, os dados obtidos permitem concluir pela:

- Ausência intencional de diagnóstico institucional, mesmo existindo meios técnicos e oportunidades para o desenvolver.
- Atitudes pró-ativas dos serviços municipais são refreadas pelos particulares visados e poder político.
- A monitorização não consubstancia um serviço independente.
- Execução de REOT ou de outros relatórios de monitorização é incipiente.

5.3. Relativa ineficácia das medidas diretas de tutela

5.3.1. Contraordenações e embargo

As medidas diretas de tutela dizem respeito aos mecanismos de atuação da administração que estão ao alcance dos municípios, e abrangem a ação da fiscalização e as ações jurídicas subsequentes. As medidas diretas de tutela (também chamadas de medidas de “polícia”) compreendem figuras como a contraordenação, embargo, ordem de demolição e crimes de desobediência. Relembrando que os entrevistados são técnicos ou dirigentes da área da gestão urbanística, as perguntas referentes às medidas diretas de tutela visavam entender as formas de atuação e identificar as eventuais incoerências da sua aplicação. Deixando de parte os contornos mais jurídicos da questão, pretendia-se saber a opinião dos entrevistados sobre a sua aplicação prática, facilidade de manuseio, eficácia no modelamento do comportamento dos promotores e até que ponto o fator político exerce influência sobre eles.

Sobre a eficácia do embargo e das medidas de polícia, por um lado, alguns entrevistados consideram ineficazes as medidas e incipiente a influência que esta ausência de atuação tem no comportamento dos promotores. O sentimento de impunidade é afirmado.

É assim, as **contraordenações raramente são aplicadas** (ri). Pois, porque nós fazemos sempre o auto de notícia, não é evidente? Aquilo avança para um processo de contraordenação mas **por norma aquilo fica ali a aboborar** até que, se o assunto é resolvido, arquiva-se o processo de contraordenação. (PRT.L.4)

Não, basicamente porque não há [embargos]. (...) Como **não há demolições coercivas e como não há crimes de desobediência, o embargo não tem qualquer...** A pessoa continua a construir. A pessoa pensa assim “o que vai acontecer se eu continuar a construir?” Ok. Crime de desobediência não põem, a coima vou pagar de alguma maneira, a coima vou pagar é a mínima, não é? E portanto, demolição também, **nunca demoliram nada também não vai ser agora**. Portanto, então qual é o problema? Vou continuar, é isto que se ouve. E isso acontece... (PRT.O.5)

Por outro lado, e a intenção de escapar à deteção da fiscalização traduz-se na rapidez e execução da obra, o que contrasta com a morosidade dos procedimentos formais necessários à formalização do embargo.

O embargo acho que não é muito eficaz. (...) Depois temos um fenómeno engraçado que as **obras são muito rápidas**. Temos aqui obras que aquilo faz-se num fim-de-semana. Quer dizer, quando vai lá o fiscal faz o auto e não embarga de imediato. Levanta o auto de notícia, vem para decisão e nós depois emitimos o despacho de embargo. Quer dizer, **naquele entretanto, numa grande percentagem, ele chega lá e a obra está pintada**. E depois já não posso embargar uma obra concluída, quer dizer, não faz qualquer sentido. **Alguns até ganham mais velocidade para acabar [as obras], antes de serem apanhados**. (PRT.M.2)

Sim, é praticado, fazemos vários [embargos]. **Nem sempre é cumprido** porque aquilo exige determinados procedimentos que têm práticas próprias. A câmara faz embargos mas, ou por **dificuldades na notificação a quem manda na obra ou...** O embargo regra geral é realizado por indicação do vereador e o serviço de fiscalização, notifica. **Ou não está lá a pessoa, já não vão à obra no dia a seguir**. Tem havido algumas dificuldades. (PRT.L.7)

Em municípios de menor dimensão, em vários casos foram referidas situações em que, por haver uma relação próxima com os munícipes, a advertência informal substitui o procedimento formal de embargo.

Geralmente **não utilizamos muito o embargo**. As situações que estão em fase de construção, eles param. **Chego lá ao pé deles e digo**: “você agora têm uma semana para apresentar o processo de legalização senão embargo isto”. Muitas vezes **a gente conhece as pessoas**, sabe o que é e tem viabilidade de construção e não faz sentido estar a embargar e criar mais alguns obstáculos às pessoas...damos esse *timing* para legalizar e eles legalizam. (PRT.L.8)

A falta de recursos humanos afetos à fiscalização ou o apoio dos serviços jurídicos foram ainda argumentos referenciados como obstantes à condução das medidas de polícia.

Não tenho querido meter-me muito nisso. Nós temos uma cultura de embargo que provavelmente não será muito adequada. Ou seja, **faltam-nos aqui serviços jurídicos** para isso. A partir daí **nada funciona como devia funcionar**. (PRT.O.3)

E nós temos um fiscal municipal e um fiscal de obras. O nosso fiscal de obras não consegue no seu exercício de funções nos sete dias de trabalho e mais umas horas que faça à hora de almoço (...) **não tem tempo útil** para andar a ver, a acompanhar todos os embargos produzidos nos últimos anos. **É manifestamente impossível**. (PRT.L.1)

Os entrevistados dão ainda nota da intimidade entre as ações da fiscalização e a sua sensibilidade política. Relembrando que as entrevistas tiveram lugar num período antecedente a eleições autárquicas, a influência dos ciclos políticos fica bem expressa no discurso de um dos entrevistados:

Isso foi detetado, mandei agora para o fiscal atuar, já devia ter atuado agora, **não vamos atuar agora porque estamos a 20 dias das eleições**. E isto para a política é um bocado complicado. Neste lugar temos de ter um pouco de cuidado com isto. Se a gente for atuar agora sobre este indivíduo é mais que previsível que ele vá dizer mal da câmara. **Há aqui um mês sabático**. (PRT.M.6)

A configuração jurídica das medidas de tutela é sentida como adequada, faltando no entanto a adequada operacionalização e os meios no terreno:

Precisamos de meios, não! **Precisamos de reforçar a fiscalização.** Não me vou desculpar com as dificuldades do RJUE, não é? Acho que havendo **mais pessoas no terreno, mais operacionalização**, as coisas se resolvem mais facilmente. (PRT.O.1A)

Desta análise se conclui que os instrumentos disponíveis à fiscalização são utilizados de forma pouco uniforme. Os entrevistados são unânimes na assunção que a aplicação das contraordenações é muito limitada – o processo é muitas vezes instaurado mas raramente conduzido até à última instância. O embargo é utilizado em alguns municípios (de média dimensão), mas a morosidade dos procedimentos administrativos e as dificuldades de notificação são apontados como fatores que contribuem para a sua relativa ineficácia. Vários são os casos de municípios que preferem não encetar os procedimentos formais de embargo, substituindo-os por advertências informais, possibilitadas pelas relações interpessoais de proximidade. A **escassa afetação de recursos humanos e de logística** não deve ser entendida como uma causa para a ausência de atuação da fiscalização mas sim **uma consequência da sua baixa prioridade nos serviços municipais**. Os prejuízos políticos, bem como os constrangimentos pessoais dos funcionários municipais (bem marcados em muitos discursos) traduz-se no desinvestimento no setor.

Em síntese, as principais fragilidades referentes às medidas diretas de tutela da legalidade podem ser assim elencadas:

- Contraordenações e embargo raramente são conduzidos até ao final;
- Baixa prioridade traduz-se nos insuficientes recursos afetos à fiscalização e acompanhamento jurídico;
- Elevada dependência da vontade e ciclos políticos autárquicos;
- Predominância de atuação casuística (em detrimento da sistemática).

5.3.2. Demolição e manutenção “temporária”

A demolição é entendida, não só pelos municípios mas também pela jurisprudência, como o último *ratio*, ou seja, a medida a aplicar quando se encontram esgotadas todas as outras opções. No entanto, a execução de “algumas” demolições em

propriedade privada, em situações de manifesto incumprimento, afiguram-se importantes no sentido de afastar o sentimento de impunidade e manter o equilíbrio do sistema. As situações relatadas de **demolições coercivas** pontuais prendem-se, sem exceção, com situações de construção em domínio público ou prejuízos causados a terceiros (proprietários que viram os seus terrenos apropriados por terceiros). Estas podem ser tipificadas de acordo com os parâmetros que se seguem.

(i) Construções sobre a via pública. Relativo a muros foram mencionados dois. Um foi demolido “*porque realmente estava muito desalinhado e ali não dava*” e outro porque o requerente não conseguiu comprovar a posse e a câmara entender tratar-se de espaço público. Quando as questões se prendem com a via pública, os municípios parecem ter efetivamente maior ímpeto e estar mais dispostos a forçar a reposição da legalidade. Um dos casos mais significativos (com prejuízo elevado para o particular) diz respeito à implantação de um prédio de habitação coletiva parcialmente sobre a via pública.

Aconteceu e eu cheguei a ser ameaçado, pelo construtor não é? (...) Ele fez dois prédios duas construções de quatro pisos. Ele avançou o prédio 3 metros para a frente. **Ocupou o espaço público**, portanto o passeio era muito largo, e foi obrigado a cortar. **Estava feito até lá em cima, quatro pisos. Cortou-os com uma faca.** Não tem hipótese! Nem pouco mais ou menos... (PRT.M.6)

Pode-se salientar (porque provavelmente influenciou a conclusão desta situação) a distinta atitude do entrevistado, caracterizada pela baixa tolerância para com as infrações e elevada exigência em relação ao serviço de fiscalização.

(ii) Apropriação de propriedade municipal ou privada. No caso das construções realizadas por ciganos em terrenos privados, o entrevistado comenta sobre a morosidade e o contrassenso dos prazos conferidos ao particular infrator para se pronunciar nestas circunstâncias.

Vai-se sempre fazendo uma ou outra demolição. Não muitas. Bem, as barracas da etnia cigana, isso é frequente. [Quantas os últimos 10 anos?] Sei lá...isso aí talvez **umas 7 ou 8 por ano**. (...) Agora quando se deteta uma situação que está em construção aí avança-se. Tem que se avançar muito rapidamente e infelizmente a lei também não permite muitas vezes essa situação, o que são coisas absurdas. O **terreno é de um particular, que até se queixou, ou é da câmara**, mas aquilo tem de percorrer os caminhos todos, não sei quê, notificar a pessoa, mas depois quem é que é a pessoa? E tal, não sei..... Anda-se aqui a brincar com isso tudo. (...) Porque é aquela burocracia um bocado estúpida, não se compreende. Dar direitos a quem?...

A responder, tem 10 dias para não sei o quê. Quando **efetivamente toda a gente sabe que o terreno não é dele, a construção foi feita e não tem licença, não tem nada**. (PRT.L.4)

(iii) Por interesse de vizinhos. Outra situação de demolição relatada prende-se com a defesa do interesse de um vizinho, sem a oposição do qual se admite a possibilidade de legalização da operação urbanística (referente à alteração de uma cobertura).

Neste último mandato, não [houve demolições]. Algumas pequenas obras ilegais, sim. Que eu tivesse acompanhado, só uma grande obra, quer dizer, uma grande **obra de dimensão humana, porque era a cobertura de uma casa e ficou a casa a descoberto**. Construiu a cobertura com licença mas em desconformidade com a licença e foi um processo que decorreu em tribunal durante 7 ou 8 anos e foi até ao Supremo. A cobertura punha em desconformidade a janela do vizinho (que ficava a menos de 3m). Era **interesse do vizinho e não interesse do município**, porque o município **poderia ter regularizado a cobertura com um processo de legalização**. (PRT.M.5)

Conforme se pode constatar **nenhum dos casos corresponde a uma tentativa de reposição da legalidade em função da incompatibilidade com IGT**. Questionados sobre as razões para a ausência de concretização de demolições neste contexto, a maioria dos entrevistados aponta para os **prejuízos políticos**.

Acho que são questões políticas mesmo. **Quer dizer, não se ganha votos a demolir**. (...) Nós fazemos o nosso trabalho. Eh pá, olha, não cumpre. Propomos um prazo para demolição e depois a regra geral a coisa não avança, não tem avançado. (PRT.M.2)

Há dificuldade em promover demolições. As coisas arrastam-se em tribunal e não sei quê. E **em termos dos próprios executivos camarários, têm algumas reservas**. Não é reservas, têm muita resistência em relação a isso. (PRT.O.1A)

Acho que **politicamente**, não é? (...) Não cumpre, o normal se está previsto pela lei e tudo seria a reposição da legalidade urbanística. Mas até **repor passa por um processo também que não é só nosso, não é só técnico**. (PRT.M.3)

Ainda que com menor representatividade entre as respostas, as dificuldades de demolição também se atribuem a razões de **ordem social e de ordem económica**.

Enquanto técnicos temos que propor a demolição para cumprimos a lei mas de alguma forma **existem fatores sociais** que muitos conhecemos e não os desconheço também, é que se demolirmos as casas às pessoas, embora seja que elas mereceriam porque construíram de uma forma ilegal sem dar cavaco à câmara municipal, **as pessoas vão ficar na rua**. Porque nós também **não temos uma habitação social que as possa acolher**. (PRT.O.5)

Porque a câmara é extremamente sensível às necessidades físicas das pessoas, à sustentabilidade de todo o sistema, às **necessidades habitacionais das pessoas** e tem tido uma atitude passiva, passiva entre aspas, porque, pronto, tem tentado resolver dentro das instâncias superiores e da própria câmara tem tentado resolver alguns assuntos. Alguns estão dependentes de resolução ainda das entidades exteriores ao município mas a postura da câmara tem sido tentar resolver o problema das pessoas. (PRT.L.3)

Falta de dinheiro. Temos várias, meia dúzia, onde temos orçamentos de 20, 30, 100mil euros, mas não há dinheiro. (PRT.O.4A)

Contudo, a **demolição “voluntária”** pelos particulares foi algumas vezes conseguida através da imposição enquanto condição para obtenção de autorização de utilização ou seja quando está em causa um valor imobiliário mais elevado.

Às vezes um anexozinho ou outro. Porque não cumpre com os índices (...) uma coisa que está contando ali e vai estragar a habitação. O homem **precisa da licença de utilização** para habitação. A habitação cumpre tudo mas está aquela ocupaçãozinha a mais ali, que não está a conseguir dar a volta pelo PDM (...) então **as pessoas nesse caso decidem porque o que está em causa é muito mais pesado** (...) (PRT.M.3)

Fazer **depende a emissão de outros atos**, como seja a licença de construção ou certidões administrativas, da demolição ou reposição da legalidade parece, à partida um pressuposto coerente de atuação da administração com tutela da reposição da legalidade. Contudo, um dos entrevistados com experiência anterior num município da AML dá nota dos diferentes resultados deste “método” entre a área metropolitana (onde era eficaz) e um município de menor dimensão (onde é de difícil implementação). A relação de proximidade entre munícipes e os diferentes agentes da hierarquia municipal é apontada como impeditiva à concretização de uma condição desta natureza.

(...) Porque nós, na AML, [impor a condição de demolição] era uma maneira de conseguirmos. **As pessoas faziam nova com a obrigação de demolir o existente** e conseguimos recuperar/reabilitar muitas áreas degradadas e clandestinas assim. **Aqui não, não funciona.** As pessoas logo à partida dizem que sim, contrariadas. Depois **acabam por ir falar com A ou com B ou com C para manter a situação.** Portanto não funciona. (PRT.M.4)

O papel da Inspeção Geral de Finanças enquanto entidade fiscalizadora da ação dos municípios é relativizado, sendo transmitido que as suas ações de fiscalização resultam uma pressão para o município mas que, apesar disso, não se traduziu ainda em nenhuma ação concreta de demolição recente.

Apesar de termos algumas **agora que estão a avançar até por imposição do IGAL**, não é? Que eles de vez em quando fazem umas visitas, umas queixas. Eles depois perguntam: “e já demoliram?” Essas [situações] estão a avançar e não sei, e se calhar vão concretizar-se. [E a câmara está na disposição de concretizar isso?] Olhe, somos obrigados senão eles metem-nos em tribunal, a IGAL. Essas estamos. [Os membros do executivo] são **mesmo pressionados para o fazer.** (PRT.M.2)

Não. [A demolição] não tem sido prática. (...) Temos casos. Não **sei como é que eles vão decorrer** porque estão no administrativo **na sequência de inspeções.** (PRT.L.2)

A ausência de demolição pressupõe a **manutenção temporária** (por tempo indefinido) de muitas edificações não compatíveis com as normas de planeamento. A impossibilidade de venda, combinada com o adiamento *ad eterno* da demolição, traduz-se numa situação de limbo, onde a perspetiva de legalização sustenta a inação. Alguns

entrevistados mencionaram a existência de “prateleiras” (algumas vezes em sentido figurado) onde se arrumam os processos de legalização que até à data não foram resolvidos. Na perspetiva dos entrevistados este comportamento defende o “bom senso” da atuação da administração.

Depois também temos as **prateleiras do standby**, de aqueles que ficam à espera. Só um milagre, quer dizer... Temos ali umas centenas de processos que estão numa prateleira por um motivo muito simples é que alguns eu já verifiquei que hoje não os posso realizar mas na proposta do PDM serão regularizáveis. Quer dizer, não faz sentido estar a **chatear a pessoa a dizer que lhe vou demolir a casa se sei que daqui por uns meses posso legalizar**. (PRT.M.2)

Não se conseguem legalizar? Ficam paradas em standby. (...) O que foi feito está para legalizar. Só não foi mandado demolir. **É o bom senso da câmara**. Este indivíduo faz uma casa em RAN que não pode ser legalizada mas já está feita, agora...meteu o projeto, não foi aprovado. Mas não houve da parte da câmara aquela atitude agressiva, assim não foi aprovado vai ter que demolir. Não fez isso. É muito complicado. (PRT.M.6)

Na realidade a manutenção “temporária” das operações urbanísticas incompatíveis com os instrumentos de gestão territorial é uma prática admitida, não apenas pelos municípios, mas pelos diferentes níveis da administração central, entidades de fiscalização supramunicipal e mesmo do poder judicial. Esta possibilidade, prevista no ordenamento jurídico para as AUGI, não tem enquadramento formal nas situações correntes de ilegalidade de obras particulares. Contudo, perante esta realidade e a necessidade prática, um dos entrevistados referiu a **transposição para regulamento municipal** de uma norma da Lei das AUGI⁹¹, admitindo a manutenção temporária. A norma assume na prática o que se verifica em todos os casos e municípios: não é emitida a autorização de utilização, mas “deixa-se ficar enquanto a câmara entender que poderá ficar assim”.

Inclusivamente pus aqui (no regulamento municipal) um artigozinho que se utiliza nas AUGI, na **lei das AUGI**, e que eu **transpus para aqui e que é a manutenção temporária das construções**. Por exemplo, suponha que tem uma casa de 1993 ou 1994 que demolir isso iria exigir um custo que era demasiado para a pessoa e que a pessoa não tem outra possibilidade de resolver o assunto. Portanto nós estabelecemos que **não lhe é dada a licença de utilização mas deixa-se ficar enquanto a câmara entender que poderá ficar assim**. (PRT.M.4)

A manutenção temporária é, por isso, na maioria dos casos, uma prática não assumida por parte dos municípios, sem suporte regulamentar. A quase total **ausência de demolições em propriedade privada** não pode deixar de ser encarada como

⁹¹ Lei n.º 70/2015, de 16 de julho, na sua redação atual, Art.º 24.

preocupante, porque denota uma completa ausência de força da administração em matéria de ordenamento do território. Sobre esta matéria, pertinentemente, um dos entrevistados defende a realização de “demolições pedagógicas” pontuais.

Sim, por isso é que eu defendo algumas **demolições pedagógicas pontuais**. Do género, aquilo que não tem grande efeito prático (um anexo, um armazém) deviam ser demolidos coercivamente pela câmara para dar exemplo, para dizerem: “atenção que nós demolimos, ok?”; “Atenção! Crimes de desobediência, dois ou três ali para o tribunal. Atenção que nós fazemos isso”. **Se nunca o fizermos, grassa a impunidade**. (Os particulares já se aperceberam?) Claro, o meio é muito pequeno e **toda a gente conversa uns com os outros**. (PRT.O.5)

Os tópicos de resumo das fragilidades identificadas em respeito a demolição enquanto forma de reposição da legalidade são as seguintes:

- Demolições pontuais só quando existe ocupação indevida do espaço público ou prejuízo de terceiros;
- Ausência total de demolição em propriedade privada;
- Inexecução de demolições é aceite por entidades fiscalizadoras supracamarárias e tribunais;
- Manutenção temporária é uma prática transversal, adotada sem suporte regulamentar.

5.4. Consequências das restrições imobiliárias incompletas

Em complemento às medidas de tutela diretas (aplicadas no âmbito da regulamentação de controlo urbanístico e planeamento), as restrições imobiliárias podem ser entendidas como medidas indiretas de tutela. A sua implementação é garantida por entidades externas à administração e têm efeitos objetivos na valorização económica dos bens imobiliários. A restrição mais comum é a transmissão por venda mas, como se verá na comparação internacional (ver subsecção 7.3. do Capítulo 7), também poder existir no campo da hipoteca e da herança. Neste ponto importa frisar que a limitação à venda de parcelas com edificações ilegais em propriedade privada é uma opção do legislador, existindo países onde esta não se encontra implementada. Esta medida de controlo surge em Portugal em 1999⁹² e acrescenta segurança ao mercado imobiliário, protegendo o investimento dos compradores e das instituições bancárias.

⁹² Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de julho.

Na conceção de Young (1999) esta medida é um “ponto de rotura” numa cadeia de acontecimentos que conduzem à concretização de um produto ilegal. Esta é importante, em particular, no refreamento da produção de novas construções e na predisposição dos particulares para encetar a legalização.

No entanto, o efeito desta importante restrição não alcança a totalidade dos casos, nomeadamente quando os promotores não necessitam obter financiamento ou não perspetivam a venda. Quase todos os interlocutores mencionaram a determinado ponto das entrevistas, e de forma espontânea, as restrições à transmissão ou hipoteca como sendo impulsionadoras do comportamento dos proprietários com vista à reposição da legalidade.

A pessoa hoje em dia tem todo o interesse em ter uma licença de utilização porque é um documento que já é necessário para poder tramitar uma série de questões, inclusivamente da **venda do edifício**. O município não tem muita indústria, no geral está legal. (...) Até porque é assim, eles **para aceder a certos tipos de apoios têm de ter as coisas como deve ser**. (PRT.L.6A)

Pouca gente hoje se atreve a construir nessas áreas porque não só há mais consciência, como o **preço a pagar é outro**. A pessoa hoje em dia tem todo o interesse em ter uma licença de utilização porque é um documento que já é necessário para poder tramitar uma série de questões, inclusivamente da **venda do edifício**. (PRT.L.6A)

Com a crise as pessoas vão aos bancos, querem empréstimos e querem vender, querem reforço de empréstimos de habitação e **nada disso se faz sem a licença de utilização**. (PRT.M.3)

Alguns processos têm vindo a ser fechados, os mais antigos, por causa disto das licenças de utilização, por causa da exigência que as pessoas querem vender, por causa das escrituras. (PRT.M.1)

Por outro lado, esta situação reflete-se num problema quando a legalização não é viável. Os entrevistados mencionam os constrangimentos e a “injustiça” associada à impossibilidade de legalização na situação de edificações antigas adquiridas por herança.

A nível da legalização, **às vezes é injusto**. Custa a nível pessoal porque...injusto naquele aspeto de que **às vezes são situações que a nível urbanístico em si não vai provocar nenhum desequilíbrio** no local, mas pronto, são situações que a nível pessoal, ou por herança ou por uma pessoa que precisa de um empréstimo. **Às vezes o edifício em si até está em bom estado, tem boas condições só que, pronto, só nos resta indeferir**. (PRT.L.6A)

Existem **é construções ilegais feitas há 10, há 20 anos** que agora as pessoas precisam por via de imposição legal para transmissão (...) de herança ou por venda, precisam de autorização de utilização. (...) **O problema é que a maior parte das vezes a gente não pode legalizar as construções**. (PRT.L.7)

No entanto, importa salientar que em Portugal esta restrição não se aplica a todas as transmissões, pelo que se poderá considerar como uma “restrição imperfeita”. As exceções ao controlo da venda, para as quais a maioria dos cidadãos comuns (e estrangeiros) não está desperta, criam uma falsa sensação de segurança e originam prejuízos para compradores de boa-fé, nomeadamente na presença de edificações, ampliações ou estruturas ilegalizáveis. No decorrer da investigação foram identificadas três tipos de situações em que a restrição à transmissão não se aplica e que merecem algumas notas.

(i) Venda de edificações semilegais entre particulares. No caso das edificações semilegais (edificações legais, com ampliações ou segundos edifícios ilegais) entre particulares, o controlo da restrição à transmissão é realizado pelo notário, mediante a apresentação de um título de utilização (ou certidão de inexistência de projeto ou requerimento de pedido de autorização de utilização). Muitas vezes é apresentada uma licença ou certidão do edifício antiga, correspondente à edificação legal, não estando instituída qualquer verificação sobre a correspondência à situação de facto no momento da compra. A confusão é agravada por procedimentos menos assertivos em alguns municípios nomeadamente quando são emitidas: (i) licenças e certidões omissas na descrição e áreas a que dizem respeito; (ii) múltiplas autorizações de utilização para o mesmo edifício ou vários edifícios numa mesma parcela; e (iii) autorizações de utilização ou certidão para a “parte legal” das construções, sob condição de posterior legalização. Especialmente este último procedimento pode ser criticado por possibilitar a transferência do ónus e encargos para os compradores mas no entanto existem situações em que esta facilitação é solicitada pelo interessado comprador e é uma forma de “desbloquear” situações, por exemplo, de degradação da estrutura ou edifícios inacabados.

(ii) Venda de edificações ilegais ou semilegais pela Autoridade Tributária. A venda oficiosa decorrente de penhoras por parte da Autoridade Tributária tem-se demonstrado especialmente suscetível de causar prejuízos aos particulares, porque em geral o cidadão deposita confiança no Estado e não espera que este permita nem (obviamente) promova a transmissão de imóveis afetados por ilegalidades. Para minimizar a situação, recentemente, a Autoridade Tributária começou a fazer constar

na escritura que os compradores foram informados da ausência de licença de construção ou utilização. Apesar desta cautela não deixa de ser uma situação “estranha” para os particulares. Ainda que o interesse público na cobrança de dívidas o possa justificar, é questionável a facilitação conferida ao Estado perante a exigência em relação aos particulares e, também (importa lembrar) às instituições bancárias. Ao contrário do Estado, estas últimas são sempre obrigadas a repor a legalidade antes de transacionar os imóveis dos quais são proprietários mesmo que obtidos na execução de hipotecas.

(iii) Venda de edificações ilegais ou semilegais por decisão judicial. À semelhança das vendas realizadas pela Autoridade Tributária, a transmissão realizada por decisão judicial também não depende de qualquer verificação de legalidade. Apesar de ser menos suscetível de causar surpresa aos particulares, não deixa de ser um situação excecional.

Dada a sua comprovada eficácia para efeitos de controlo urbanístico, a adoção de outras medidas de tutela da legalidade indireta, ou seja, que afetam diretamente o valor dos imóveis poderiam ser alargadas. Por exemplo, em Portugal a majoração do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) em imóveis ilegais ou semilegais parece uma medida coerente, não só pela pressão para a legalização mas também com o intuito de informar os interessados compradores da condição de i/legalidade dos imóveis.

As fragilidades identificadas quanto às restrições imobiliárias resumem-se nos seguintes pontos:

- Elevada eficácia da restrição à venda de edificações ilegais como incentivo à legalização e desincentivo a novas ilegalidades;
- Restrição “imperfeita” permite a transação edificações semilegais entre particulares;
- Exceção da restrição à venda pela Autoridade Tributária e por decisão judicial acarretam constrangimentos.

5.5. Legalização e “jogos” de planeamento

A legalização é a forma de reposição da legalidade pela via “formal” que, conforme atestam as entrevistas é utilizada de forma extensiva para ultrapassar a condição de edificações legais e semilegais. Apesar de a legalização ser uma prática e um vocábulo comum, esta só veio a ser introduzida e “assumida” com a alteração ao RJUE com o Decreto-Lei n.º 136/2014 (artigo 112.º-A). Uma vez que as entrevistas foram realizadas antes, em 2013, esta ainda não se tinha produzido. As perguntas e respostas referentes à adaptação dos procedimentos de licenciamento e comunicação prévia à legalização ficaram por isso descontextualizadas no tempo, sendo por isso abordadas de forma abreviada e já considerando o novo enquadramento.

Ao longo da última década, a gestão urbanística conheceu um aumento significativo do número de processos de legalização. As diferenças na taxa de incidência de legalizações entre municípios do OVT é grande: desde menos de 5% a 80% (ver Quadro 6 neste Capítulo). No entanto, a estimativa sobre as legalizações não constitui um indicador direto para a ocorrência de obras ilegais. Isto porque apenas parte (provavelmente pequena) dos processos de legalização serão consequência direta da ação da fiscalização municipal. Muitos processos reportam a operações urbanísticas executadas em data recente com pedido de legalização imediatamente depois (com o propósito de abreviar os custos de tempo e exigência na apreciação dos projetos) ou em data muito anterior (quando o título de utilização se torna necessário para transação ou financiamento).

Os processos de legalização acarretam tensões entre particulares e administração pública, muito por conta da relutância dos proprietários em realizar obras de retificação ou demolição nos edifícios a legalizar. A predisposição do promotor em alterar os projetos (e a configuração da obra) é muito menor do que num pedido de licenciamento apresentado *a priori*. Isto resulta na elevada pressão para a flexibilização de normas técnicas e de planeamento para acomodar “factos consumados”, sem qualquer alteração. Por outro lado, a incerteza sobre qualidade da construção (atestada por projetos de especialidade “fabricados” e por termos de responsabilidade de técnicos que não acompanharam a execução da obra) transfere para o município uma responsabilidade social sobre a aceitação daquela operação urbanística, com a eventual emissão da autorização de utilização. Além disso, do ponto de vista social, a aceitação das legalizações confere vantagens ao promotor infrator, sentida como “injusta”

perante o promotor cumpridor. O equilíbrio entre a exigência e a facilitação será sempre difícil de alcançar.

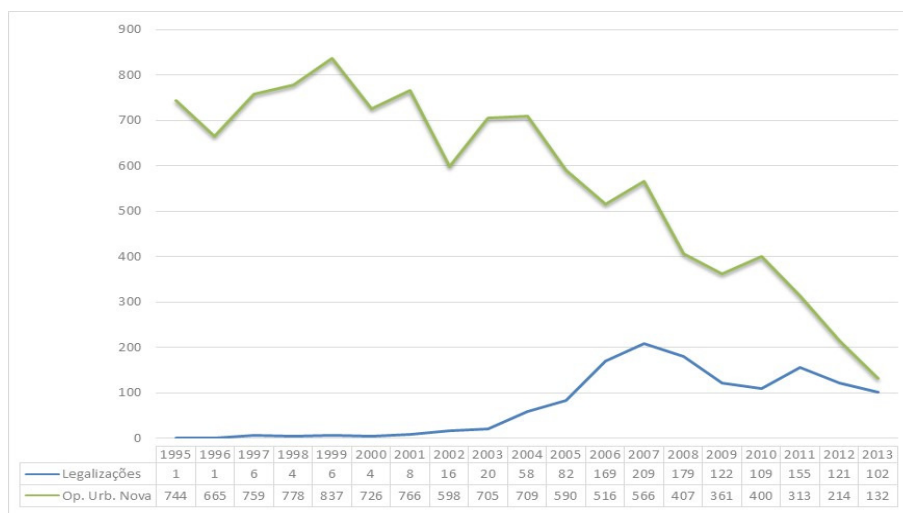


Figura 46: Número de processos de legalização e processos de operações urbanísticas novas no município de Santarém (1995-2013)

Fonte: Elaboração Própria

A predisposição dos municípios portugueses em aprovar os pedidos de legalização explica-se pelo facto de terem vários motivos para facilitar e poucos para dificultar. Além dos argumentos contra relacionados com os constrangimentos (pessoais e institucionais) associados à reposição da legalidade, existe também o argumento a favor pela possibilidade de cobrança de taxas associadas à licença de construção. Por isso, conforme atestam as entrevistas, a intenção dos técnicos e dirigentes municipais é de “ajudar o proprietário a resolver o problema”. Com o propósito de “resolver” o problema frequentemente se aceita a flexibilização de normas, interpretações extensivas e aceitação de exceções que resultam, não raras vezes, na legitimação de situações inconvenientes do ponto de vista urbanístico. Os “jogos” de planeamento que decorrem de interpretação extensivas ou “à letra” dos regulamentos por parte dos promotores não são novidade (Wagner, 2016). A estranheza assenta no facto de, nas legalizações em Portugal, estes serem realizados sob orientação, proposta e/ou aceitação por parte dos técnicos e dirigentes da administração local.

Por vários motivos, o “peso” das legalizações na atividade da gestão urbanística tem aumentado significativamente nas últimas décadas. Para documentar esta

realidade e tendo por base a metodologia antes referida (ver Secção 4.1.2. da Introdução) foram analisados, entre 2008 e 2012, os números da atividade da gestão urbanística em quatro municípios: Alpiarça, Azambuja e Cartaxo e Santarém. Em Santarém foi possível a recolha de dados num período mais alargado, entre 1995 e 2013, traduzidos na Figura 46. Nos anos anteriores a 1995 a ocorrência de legalizações é nula ou pouco representativa. Desde o início do terceiro milénio verifica-se um maior impacto das legalizações, por certo relacionado com a introdução da obrigatoriedade de apresentação de título de utilização na alienação de imóveis (a partir de 1999⁹³). Os anos de 2006, 2007 e 2008 registam os valores mais elevados de legalizações, que decresceram nos anos seguintes. Esse decréscimo poderá ser parcialmente explicado pela descida abrupta dos processos relativos a novas operações urbanísticas, assistindo-se a uma tendência de convergência dos valores até 2013.

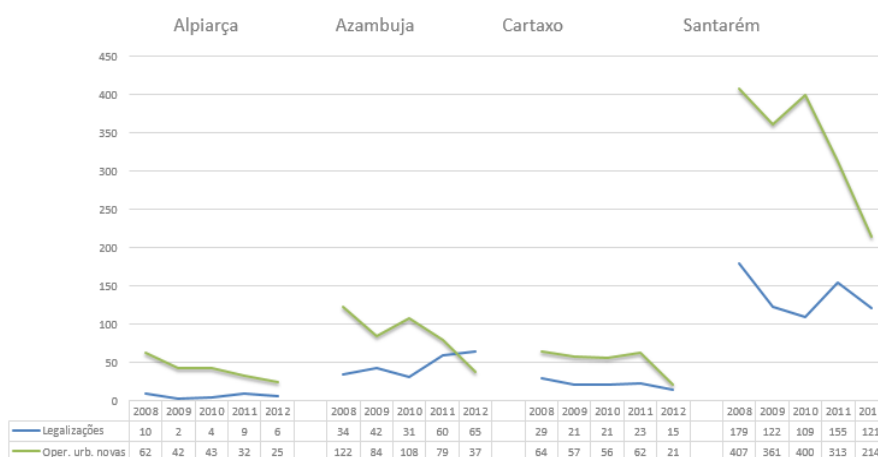


Figura 47: Número de processos de legalização e processos de operações urbanísticas novas nos municípios de Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém (2008-2012)
Fonte: Elaboração Própria

A Figura 47 apresenta uma leitura comparada entre o número de processos de legalização e dos processos de operações urbanísticas novas nos municípios de Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém entre 2008 e 2012. Esta documenta, em simultâneo, as diferenças na dimensão da amostra e as oscilações ao longo dos anos. Comparativamente, os dados revelam que o número de processos de operações

⁹³A obrigatoriedade de apresentação de título de utilização decorre do Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de junho.

urbanísticas é muito superior no município de Santarém (em conformidade com a sua dimensão), seguido à distância pela Azambuja, Cartaxo e Alpiarça. Em geral, todos os municípios denotam uma queda na atividade de gestão urbanística nos últimos dois anos como reflexo da crise económico-financeira, sendo a descida mais acentuada na Azambuja, Cartaxo e Santarém e mais constante em Alpiarça. O número de processos de legalização manteve-se mais estável ao longo dos anos do que o total de processos. Em complemento às representações anteriores, a Figura 48 representa a percentagem de legalizações perante o total de processos de obras, por município. Entre 2008 e 2010 constata-se uma tendência de homogeneidade de resultados (de 20 a 35%), nos municípios de Azambuja, Cartaxo e Santarém.

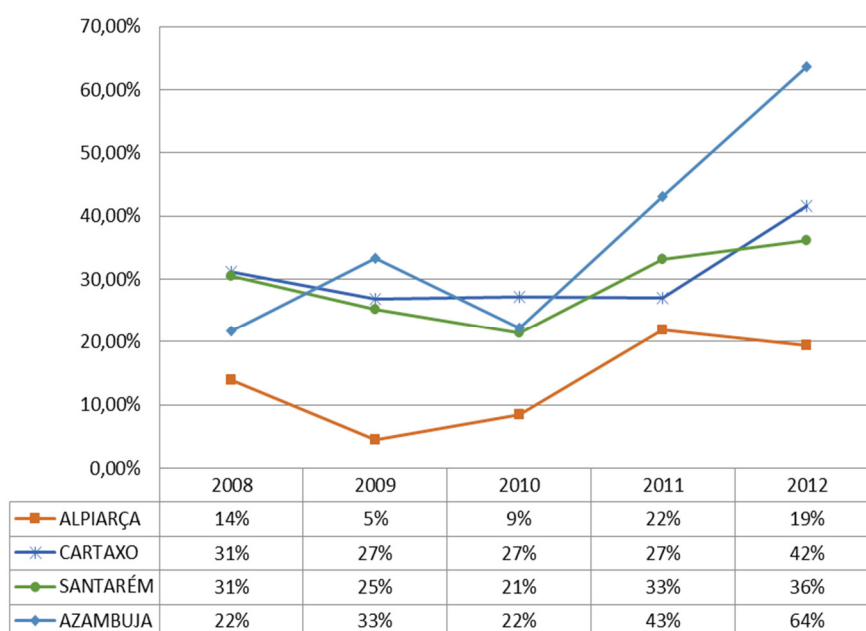


Figura 48: Evolução da percentagem de legalizações no total de processos de obras, por município (2008-2012)

Fonte: Elaboração Própria

Alpiarça apresenta uma incidência de processos de legalização inferior aos demais municípios. Ainda assim, existe uma tendência generalizada do aumento da proporção de legalizações em todos os municípios nos últimos dois anos. O valor mais alto ocorre na Azambuja onde, em 2012, os processos de legalização correspondem a 64% do total de processos de operações urbanísticas. Nos quatro municípios analisados, apurou-se que a média de processos de legalização no período 2008-2012 foi de 14% em Alpiarça, 37% na Azambuja, 31% no Cartaxo e 29% em Santarém. Em 2011 e 2012, verificou-se a tendência generalizada para o aumento da proporção dos processos de

legalização face ao total de processos de operações urbanísticas nos quatro municípios (muito por conta da descida dos processos para edificação nova), oscilando a percentagens entre os 19% e 64%.

Note-se que a ocorrência de processos de operações urbanísticas novas é sempre superior às legalizações, à exceção do ano de 2012 na Azambuja, onde o crescimento das legalizações e a diminuição das operações urbanísticas novas fez inverter esta relação. Segundo o entrevistado daquela câmara esta situação foi consequência de uma ação de convite à legalização. Na Azambuja o “sucesso” da iniciativa prendeu-se não só com a ampla publicitação (por edital e também com cartazes na via pública) mas também pela expectativa erroneamente criada por alguns atores do processo, de haver a possibilidade de aprovação mesmo em desacordo com os IGT. O número de processos submetidos diminuiu substancialmente após o esclarecimento de que tal não seria viável. Em Santarém uma iniciativa semelhante teve lugar em 2010, com consequências no ligeiro aumento do número de processos em 2011. Contudo, talvez por a possibilidade de aprovação ser esclarecida desde o início, o impacto das legalizações foi menos expressivo. Em ambos os casos a intenção do município seria reunir informação para considerar as edificações ilegais e semilegais incompatíveis com os IGT em sede de revisão do PDM. Também se encontraram referências na imprensa a ações de convite à legalização nos municípios de Coimbra⁹⁴ e Gondomar⁹⁵.

As diferenças da percentagem de legalizações entre os municípios não têm uma relação direta com fatores de dimensão territorial, densidade populacional ou densidade de edifícios. O fator da densidade populacional parece ajustar-se ao caso de Alpiarça que, sendo o concelho de menor dimensão, com menos população e menos densidade, é também aquele onde os processos de legalização têm menos “peso” na gestão urbanística. No entanto, a interpretação direta não se revela compatível com os demais dados (ver Quadro 5 na subsecção 4.1. deste Capítulo). Por exemplo, o Cartaxo é o município com maior densidade populacional (155 hab/km²) mas a incidência de

⁹⁴ <http://www.cm-coimbra.pt/index.php/areas-de-intervencao/urbanismo/item/3152-regime-para-legalizar> (acedido em 10 de abril de 2017).

⁹⁵ http://cm-gondomar.pt/frontoffice/pages/278?news_id=1621 (acedido em 10 de abril de 2017).

legalizações na Azambuja (densidade 83 hab/km²) é superior. Também a densidade de edifícios não se revela congruente, já que é aproximada em Alpiarça (37 edif/km²) e Azambuja (36 edif/km²) mas os níveis de incidência dos processos de legalização encontram-se em extremos opostos, com a média de 14% e 37%, respetivamente.

A estimativa transmitida em entrevista pelos chefes ou técnicos dos serviços de gestão urbanística dos demais municípios também não se mostra compatível com esta possível interpretação (ver Quadro 6 na subsecção 4.1. deste Capítulo). Os entrevistados de Coruche (densidade populacional: 18 hab./km²; densidade edifícios: 11 edif/km²) e Golegã (densidade populacional: 71 hab./km²; densidade edifícios: 36 edif/km²) estimaram existir menos de 5% de processos de legalização. Salvaterra de Magos (densidade populacional 91 hab./km²; densidade de edifícios: 44 edif/km²) indicou a estimativa de 2/3 de processos de legalização face ao total de processos de operações urbanísticas.

Conforme referido, a amplitude das respostas sobre o “peso” das legalizações é muito significativa nos 20 municípios onde decorreram as entrevistas, variando entre 0,5% e 80%. Da análise de vários parâmetros quantitativos, concluiu-se que os fatores que contribuem para esta variação também não são diretamente relacionáveis com dados demográficos ou dimensão territorial. No entanto, a caracterização urbano-rural, a intensidade da atividade urbanística (inferida pelo número de licenças de construção emitidas), a “estratégia” de fiscalização e predisposição para a implementação de medidas de polícia parecem ser fatores correlacionados. Para análise das respostas sobre estimativas de legalização foram considerados três intervalos: inferior ou igual a 5% (oito municípios); entre 20 e 30% (cinco municípios); e 50% ou superior (sete municípios). Conjugando as respostas com os fatores antes mencionados poderá notar-se o seguinte:

- ✓ Entre os municípios com menor taxa de legalização temos três municípios rurais, um urbano, um costeiro e dois na influência da AML.
- ✓ De entre os sete municípios com cidades (acima dos 10.000 habitantes), apenas um se encontra no grupo de menor taxa de legalização.

- ✓ Três dos municípios com maior taxa de legalização, acima dos 50%, têm uma cidade e uma área rural de dimensão relevante. Os demais têm também um caráter misto e vilas de média dimensão.

Entrando na questão da instrução dos processos de legalização, à data das entrevistas e por ausência de diferenciação, a legalização seguia o mesmo “protocolo” do que o licenciamento. A dificuldade em lidar com a legalização de uma obra já construída conduziu a que muitos municípios definissem normas ponderadas sobre a instrução de processos. Um dos entrevistados refere que, em décadas passadas, a legalização pressupunha uma instrução simplificada assente apenas a apresentação de fotografias.

Portanto **as legalizações começaram por ser feitas por fotografia**. Tenho aí alguns casos. (...) Isto era assim que funcionava, 1975, 1976, 1977 era a legalização por fotografia. **Depois começou-se a exigir o chamado projeto, com as plantas e os alçados e uma implantação. Hoje em dia têm de ter tudo e mais alguma coisa.** (PRT.O.3)

Sobre esta matéria Rodrigues (2012) traçou um interessante panorama a nível nacional sobre o “procedimento administrativo de fazer de conta que se faz de novo”. No que diz respeito aos municípios onde decorreram as entrevistas, cerca de metade (nove) tinham à data das entrevistas regulamentos municipais em vigor com normas relacionadas com a legalização. Entre os restantes, apenas dois referiram não facilitar a dispensa de projetos de especialidade enquanto os demais mostraram predisposição para aceitar em substituição termos de responsabilidade ou a realização de vistoria. Um dos entrevistados refere que a ausência de regulamentação municipal é intencional, para evitar favorecimento do construtor ilegal.

Era de alguma maneira dar uma indicação, um sinal que se está a beneficiar quem está a construir ilegal. **Quer dizer, eu que estou a construir legal tenho que entregar uma série de coisas, certificações e projetos e depois quem constrói ilegal não entrega? Estou a premiar quem constrói ilegal.** (PRT.L.9)

Os alvarás e documentos do construtor eram dispensados em todos os casos. Verifica-se por isso que as disposições do RJUE alterado pelo Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro vêm ao encontro de práticas municipais já instituídas.

No que diz respeito à **cobrança de taxas acrescidas** na legalização, esta é uma prática que subsiste em apenas dois municípios. Foi referida a prévia existência de taxas acrescidas em cinco outros municípios, entretanto abandonada na sequência de

inspeções ou pareceres jurídicos. Em dois municípios foi constatado que a taxa referente a uma “licença de legalização” seria inclusive ligeiramente mais reduzida do que uma licença de construção regular, em virtude não ser considerado o número de meses de duração. Sobre o enquadramento desta matéria, já anteriormente (Calor, 2013) se fez referência ao entendimento (contra) do Provedor de Justiça e se contrapôs a favor de um novo enquadramento legal para aplicação de taxas acrescidas como instrumento importante para desincentivar a ilegalidade nascida da premeditação sobre a poupança implícita na isenção de vários elementos instrutórios. Dada a ineficácia comprovada das contraordenações, a ponderação de taxas que compensem os benefícios da legalização parece essencial (pelo menos das obras ilegais realizadas recentemente). Naturalmente, não se defende o agravamento exagerado (que naturalmente desincentivaria a legalização) mas sim uma taxa apropriada para equilibrar a vantagem pecuniária claramente existente.

Quanto à **apreciação técnica dos projetos de arquitetura**, vários dos entrevistados fizeram notar as dificuldades e a necessidade de aceitar soluções que em projetos novos provavelmente não seriam aceites.

Pronto, desde que haja solução a gente impõe. Quando não há solução, também, como é que eu hei-de dizer? **A coisa está lá a pessoa não vai...pronto desde que o técnico diga que não cumpre isto ou que não cumpre aquilo e que não é significativamente importante** a gente aceita. (PRT.M.4)

Muitas vezes chega-nos um processo de obras que numa primeira abordagem até parece que pode não estar legal, que infringe determinadas regras ou não sei quê. **Mas eventualmente, a própria leitura da lei muitas vezes tem algumas aberturas** e, portanto, penso que por vezes [conseguimos resolver] por aí. Aí os técnicos têm por vezes alguma dificuldade nessa matéria. (PRT.L.4)

Ora bem, nós aí temos implicações regulamentares. Temos para aí mais 20 ou 30 decretos-lei que são para respeitar e que regra geral contêm determinações regulamentares que não são compatíveis com essas edificações. **Até onde é que se pode ir? Sim, as legalizações são as que levantam maiores dificuldades aos técnicos.** (PRT.L.7)

Segundo um dos entrevistados esta atitude mais permissiva é construída a partir da experiência pessoal, confirmando a ideia de que apenas são negados os casos de “grande afronta ao urbanismo e à estética urbana”.

E nos clandestinos a gente vê muitos horrores e acaba por primeiro implica, depois chateia-se, depois quer mudar o mundo e depois acaba com a prática a pensar assim: Quem lá vai morar não sou eu, está a ver? Aquilo é uma moradia, desde que sejam moradias de habitação própria, não é?. Quem lá mora é a pessoa, se se sente bem assim, quer dizer, **se aquilo não for uma grande afronta ao urbanismo e à estética urbana** e não sei quê, é um problema das pessoas e deixa de incomodar. (PRT.M.4)

A postura da maioria reforça o que anteriormente já foi referenciado como a aceitação generalizada de que a legalização é a única forma de alcançar a reposição da legalidade e da elevada predisposição dos municípios para a sua facilitação. A **resolução dos problemas das pessoas e da ajuda ao proprietário** é um dos propósitos referidos de forma transversal a vários entrevistados:

Eu sei a postura da administração, do município, é de ajudar as legalizações. E na minha ótica bem, porque **é preferível ajudar as pessoas a legalizarem** as coisas **do que aquilo estar permanentemente numa situação ilegal**. (PRT.L.6A)

O princípio é **tentar ajudar as pessoas**. Pronto, há sempre o argumento, vamos receber taxas, vamos receber IMI, não sei quê. É um dos dados, claro, mas nós queremos resolver o problema das pessoas. **As pessoas têm aquele problema, moram lá, é a sua vida**. (PRT.L.9)

Tentamos nós dar a volta e ajudar, porque os nossos colegas [da CCDR] olham para a lei e seguem as alíneas e é aquilo que lá está. Têm pouco jogo de cintura. Os **técnicos das autarquias têm muito mais jogo de cintura. Estão mais próximos das pessoas**.” (PRT.M.5)

Questionados sobre a postura do executivo em relação a edificações ilegais, nomeadamente quando está associada à instalação de atividades económicas e postos de trabalho, muitos dos entrevistados deram nota da inexistência de indústrias ou do reduzido número de indústrias em situação ilegal. Ainda assim, a generalidade das respostas apontam para o facto de os postos de trabalho serem um argumento adicional à predisposição geral de ajuda na resolução dos problemas causados pela condição de ilegalidade.

Obviamente que “postos de trabalho” é música para os ouvidos de qualquer dirigente político em qualquer câmara. Portanto, a perspetiva será sempre de **encontrar uma solução o mais rapidamente possível para ajudar a empresa ou o investidor** a resolver o problema dele. (PRT.L.7)

A minha experiência é que a câmara, vamos lá ver, **privilegia a questão dos postos de trabalho e tenta resolver** (...). (PRT.O.1A)

Obviamente que depois há os postos de trabalho, mas seja o que for, é a vida das pessoas. Isto parece chauvinismo e parece demagogia, mas não. Há esta situação e **nós tentamos ajudar as pessoas o mais possível, seja habitação, seja uma indústria, seja uma atividade económica**. Embora isso seja **muito pontual**. (PRT.L.9)

A facilitação na resolução de problemas dos particulares por parte da administração local é de salutar. Mas as dificuldades na legalização são maiores quando dependem da aprovação de entidades externas, em diferentes graus e dependendo da entidade e regulação em causa.

No entanto, a procura de argumentos para justificar a legalização muitas vezes ultrapassa a razoabilidade técnica, pondo **em causa os objetivos dos IGT** e, não menos importante, a justiça de tratamento entre cidadãos (cumpridor-infrator). Na falta de alternativas verifica-se que os “**jogos**” de **planeamento** para fazer encaixar as obras ilegais na lei são amplamente utilizados na legalização em Portugal. Embora haja situações em que a subversão é da exclusiva responsabilidade dos particulares, muitas há em que os técnicos da administração são induzidos a participar na procura de “soluções”. Com base nos casos nacionais e internacionais e numa perspetiva conceptual são apresentados nas subseções seguintes os tipos de situações em que os “jogos” de planeamento têm terreno fértil.

5.5.1. Subdivisão de parcelas

A divisão de propriedade ou parcelas é uma das formas mais eficazes de valorização imobiliária. Wagner (2016) exemplifica como uma parcela cujo zonamento admite a capacidade construtiva de 50% pode ultrapassar largamente o índice atribuído por meio da divisão fundiária (Figura 49). Da mesma forma existe a duplicação da capacidade construtiva quando é admitida uma habitação por parcela – situação frequente no espaço rural do OVT. Ao aumentar o número de parcelas, aumenta-se também o número de habitações permitidas.

Importa frisar que o “destaque” previsto no RJUE é condicionado à verificação dos IGT⁹⁶ e, disso se entende, ao cumprimento de uma dimensão mínima das parcelas que garantam o cumprimento dos índices das edificações neles existentes. Contudo as divisões por outras “artes” (ver capítulo 3.4 do capítulo 1) continuam a permitir

⁹⁶ Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, Art.º 6, n.º 8.

demasiadas vezes o fracionamento sob determinadas condições. A constituição de propriedade horizontal pode também alcançar um fim semelhante.

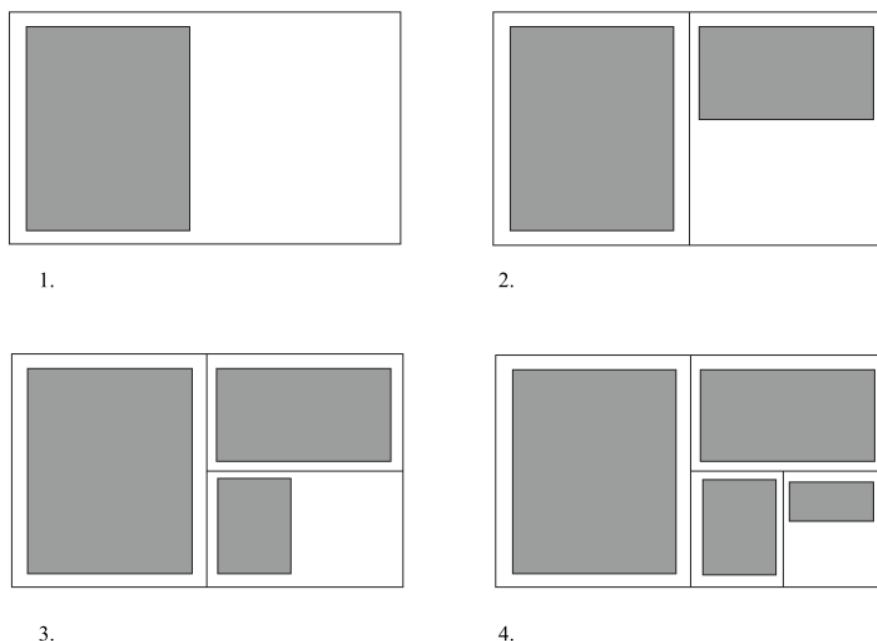


Figura 49: Processo de divisão e construção. Exemplo de o plano que diz que a área coberta dos edifícios não pode exceder 50%.
Fonte: Wagner (2016)

5.5.2. Designação de usos de edificações e compartimentos

Esta situação tem grande relevância no contexto atual de implementação do PROT-OVT. Isto porque o aumento dos condicionalismos à construção de habitação unifamiliar nova em solo rural faz aumentar, em proporção, a tentativa de fazer aprovar edificações para outros usos (com área mínima menos exigente) com o intuito de posteriormente adotar o uso habitacional. Armazéns agrícolas, anexos e, mais recentemente, os empreendimentos turísticos, foram associados a esta propensão para a subversão de uso.

Sim, virou...muita casa que é casa virou anexo. (...) Virou os **grandes anexos que têm muitos arrumos, muita lenha, muitos tratores, umas casas de banho** para os agricultores. Mas o que surgiu muito [depois da alteração por adaptação ao PROT-OVT], mas que não tem a ver com regularização, foi o turismo de habitação, o agroturismo. Então, o agricultor constrói a sua casa encapotada no agroturismo.(...) [E as legalizações, fogem por aí?] Sim, há muita gente que vai ter que morar num hotel. **Morar sozinho não pode, com hóspede pode.** (PRT.M.3)

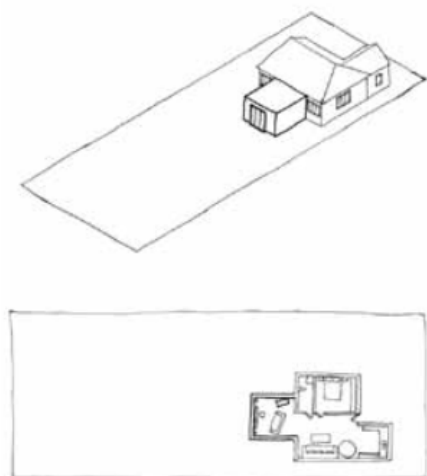


Figura 50: A sala de cinema de Mr. e Mrs. Curtilage, na solução de ampliação
Fonte: Knight & Williams (2012)

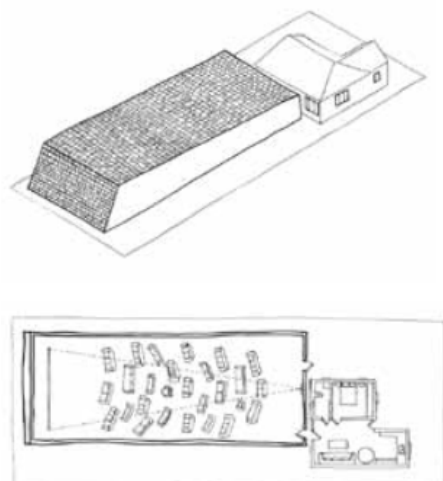


Figura 51: A sala de cinema de Mr. e Mrs. Curtilage, na solução de anexo
Fonte: Knight & Williams (2012)

A consciência deste facto é pertinente na medida em que, para manter os objetivos do PROT-OVT na contenção de dispersão urbanística será preciso acautelar medidas integradas que visem diminuir a possibilidade de subversão futura da utilização das edificações. Assim, para usos que possibilitem a nova construção em espaço rural, mas sejam menos exigentes em matéria de área mínima da parcela, parecerá sensato impor condições adicionais, preferencialmente de ordem física. Esta medida tem funcionado de certa forma (ainda que sujeita a interpretações) no âmbito das tipologias de “empreendimentos de turismo do espaço rural”⁹⁷. As tipologias com menor exigência, “agroturismo” e “casas de campo”, são condicionadas à adaptação de edifícios existentes. Apenas os “hotéis-rurais” podem constituir novas edificações mas, dada a complexidade e investimento associado ser muito mais elevado do que uma habitação, impede a previsível subversão.

Da mesma forma, pareceria da maior relevância que os PMOT acautelassem condições suplementares para outros usos, designadamente armazéns agrícolas. Aí seria mais sensato impor, por exemplo, a não utilização de infraestruturas públicas. Na elaboração de um plano, em

especial do seu regulamento, será importante ter em mente os possíveis “jogos” de planeamento que introduzem a possibilidade de subversão, sendo certo que será sempre fácil à administração e eficiente para o ordenamento do território controlar as dimensões “físicas” (características da edificação ou ligação das infraestruturas) em vez das “circunstanciais” (como a utilização e a qualidade do promotor).

⁹⁷ Regime Jurídico dos Empreendimentos Turísticos, Decreto-Lei n.º 39/2008, de 11 de agosto na sua atual redação, Artigo 18.º.

5.5.3. Cálculo da contabilização de áreas (e outros parâmetros quantitativos)

A dificuldade em definir regras e métodos para contabilização de áreas e altura é um fator preponderante para a gestão urbanística, nem sempre devidamente acautelado na elaboração de planos. Uma das situações mais frequentes é a condescendência em relação à altura dos muros.

O teste ao “limite” das regras urbanísticas são bem ilustrados no trabalho de Knight & Williams (2012), que traduz graficamente interpretações possíveis das normas de planeamento (no caso, daquelas que são isentas de controlo em Inglaterra, mas que poderão ser aplicáveis a muitas outras situações). De entre os vários e curiosos exemplos parece de especial utilidade aquele que debate a definição entre “ampliação” e “anexo”. Este retrata o caso de um casal que pretendia instalar um novo equipamento de cinema, estando indecisos entre a ampliação da habitação e uma nova estrutura anexa. Se decidissem pela ampliação apenas podiam construir 4m para trás e até metade da largura da sua casa (Figura 50). Se construíssem uma estrutura independente, esta poderia ocupar metade do logradouro e, ao contrário da ampliação, poderia encostar à extrema do lote (Figura 51). Perante as opções, coloca-se também a questão de saber qual a distância mínima para a estrutura ser considerada independente. No limite, a solução final do anexo para sala de cinema, cumprindo com as regras, poderia resultar numa ocupação e volumetria desfasada do contexto urbano e da intenção das regras.

A distinção das regras e conceitos em instrumentos de planeamento referente a normas quantitativas, especialmente entre habitação e usos é uma tarefa essencial, sob pena de se transformarem em conceitos indeterminados e discricionários. Reconhece-se, no entanto, a dificuldade e complexidade da tarefa de desenhar regulamentação assertiva, havendo que ter cautelas redobradas na conceção de regulamentação



Figura 52: Exemplo de edifício com varandas saltitantes, Tel Aviv, Israel
Fonte: Arquivo de Rachelle Alterman (2014)



Figura 53: Exemplo de edifício com varandas saltitantes, Tel Aviv, Israel
Fonte: Arquivo da autora (2015)



Figura 54: Vision Apartments, Melbourne, Austrália.

Fonte: Lucas (2015)



Figura 55: Caricatura sobre a ausência dos pisos de estacionamento nos Vision Apartments.

Fonte: Lucas (2015).

“preventiva”. Isto porque as tentativas de prevenir um determinado problema pode criar novos desafios, como demonstra o fenómeno das varandas “saltitantes” em Israel. Em 1992, após décadas de encerramento ilegal de varandas, as autoridades decidiram rever a forma de cálculo de área de construção.

Antes, as varandas até determinada dimensão não seriam contabilizadas mas com a nova regulamentação, quando as varandas fossem sobrepostas pela varanda do piso superior, seriam contabilizadas para efeitos da área de construção. O objetivo era que as tentativas de encerramento fossem mais fáceis de identificar e caras de executar. Contudo, esta regulação levou os arquitetos a procurar formas criativas como alternativa à conceção das varandas convencionais. O resultado foi o surgimento de várias centenas de edifícios de *design experimental*, com varandas desfasadas (Figuras 52 e 53). Em 2008 a norma foi revista, trazendo de volta a regra normal. O fenómeno do encerramento de varandas na tipologia normal não desapareceu mas os edifícios deste período serão certamente encarados no futuro como reféns da regra estabelecida.

5.5.4. Cálculo da capacitação de estacionamento

A capacitação de estacionamento associado a operações urbanísticas tem regras próprias e, frequentemente, estão previstas exceções (algumas vezes sujeitas a compensação pecuniária). Contudo, nas legalizações e perante o fato consumado, este é um dos aspetos frequentemente relevado do ponto de vista da exigência regulamentar. Um exemplo caricato desta natureza é o de um promotor de uma torre no centro de Melbourne, Austrália, que se “esqueceu” de construir dois dos dozes pisos subterrâneos de estacionamento (Lucas, 2015). O facto consumado e a desproporção de meios necessários à reposição da legalidade resulta em pressão à administração para

relevar a condição antes imposta. Em exemplos de menor escala, a matéria do número e forma do estacionamento é muitas vezes facilitada em relação a uma pretensão aprovada *a priori*.

5.5.5. Razões ponderosas sobre a “qualidade” do proprietário

Outro grupo de condições frequentemente relevadas ou de fácil subversão são a que dizem respeito à “qualidade” (económico-profissional) do proprietário. Naturalmente, a sua comprovação e verificação levanta várias dificuldades de índole prática. Por exemplo no contexto do OVT, o PROT⁹⁸ proíbe a *“edificação isolada para fins habitacionais em solo rural, exceto para residência própria e permanente dos agricultores”*. Com um teor mais objetivo sobre a mesma matéria o regime da RAN⁹⁹ prevê exceções para a *“construção ou ampliação de habitação para residência própria e permanente de agricultores em exploração agrícola”*¹⁰⁰ e também para *“a construção ou ampliação de habitação para residência própria e permanente dos proprietários e respetivos agregados familiares, com os limites de área e tipologia estabelecidos no regime da habitação a custos controlados em função da dimensão do agregado, quando se encontrem em situação de comprovada insuficiência económica e não sejam proprietários de qualquer outro edifício ou fração para fins habitacionais (...)”*¹⁰¹. Será de notar que no caso da RAN a comprovação da condição de agricultor assenta em declaração do próprio, sem no entanto estar claro o que ocorre perante a prestação de falsas declarações e por quanto tempo o compromisso “de ser agricultor” se deverá manter. Efetivamente, perante a necessidade de legalização muitos proprietários “tornam-se” agricultores. Num dos estudos de caso internacional, a Grécia, verificou-se também a existência de ponderação em função do grau de “incapacidade física”, para o cálculo de pagamento de taxas na amnistia de planeamento (com reconhecida deturpação generalizada). Sendo estes fatores “pessoais” **mutáveis ao longo do tempo**, de **difícil comprovação** e **fácil subversão**, parece uma condição pouco adequada para justificar a **permanência intemporal de edificações no território**. A minimização (ou

⁹⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 64-A/2009, de 6 de agosto, quadro de Diretrizes, Qualificação do Solo Rural, N.º 1.23.

⁹⁹ Decreto-Lei n.º 73/2008, de 31 de março.

¹⁰⁰ Decreto-Lei n.º 73/2008, de 31 de março, Art. 22º, N.º 1, Alínea b).

¹⁰¹ Decreto-Lei n.º 73/2008, de 31 de março, Art. 22º, N.º 1, Alínea c).

mesmo eliminação) de razões ponderosas parece por isso desejável e importante no sentido de evitar “jogos” burocráticos para cumprimento de normas de planeamento.

Em suma, nas situações de subversão identificadas, importará ter em mente as dificuldades gerais e transversais de controlar o uso das edificações e a forma como isso se reflete (ou decorre) das normas dos IGT.

Em suma, no contexto da legalização merecem destaque as seguintes fragilidades:

- Processos de legalização são predominantes em relação aos novos processos em 1/3 dos municípios entrevistados;
- “Jogos” de planeamento têm terreno fértil na atitude de ajuda à resolução “do problema” da ilegalidade;
- Equidade para com o promotor-cumpridor não é acautelada, nomeadamente na cobrança de taxas e outras vantagens pecuniárias;
- Legalização indeferida apenas em última instância ou quando depende de entidades externas.

5.6. Incompatibilidade com planos e alteração de PMOT

Perante a impossibilidade de legalização, não raras vezes é invocada a alteração do PDM como forma de resolução (ou adiamento) das ações de reposição material da legalidade. Mas antes de mais, quão extensivo terá sido nas últimas décadas o incumprimento dos IGT? Será a estimativa apontada de mais de 282.000 edificações ilegais em Portugal apenas uma questão de ilegalidade formal ou simultaneamente material?

A falta de monitorização efetiva não permite responder a estas perguntas de forma direta. Contudo, os SIG permitem apurar alguns dados sobre grandes áreas onde incidam restrições à edificação. Com base na metodologia antes descrita (ver subcapítulo 3.1.3. da Introdução) quantificaram-se as alterações ao uso do solo com base nas Cartas de Ocupação do Solo de 1990 e 2007, com particular atenção sobre as áreas com maiores restrições à edificabilidade no OVT (e na maioria do país): a RAN e a REN. Mais uma vez se ressalva que a escala de leitura não identifica edificações isoladas mas sim a

transformação em áreas de grande dimensão, pelo que os resultados têm de ser entendidos numa perspetiva indicativa (e não de monitorização de “edificações”). Acresce ainda o desfasamento temporal entre a data da primeira carta de ocupação, 1990 e a entrada em vigor dessas restrições, algumas implementadas apenas 10 anos depois¹⁰² e também o facto de, tanto o Regime Jurídico da RAN¹⁰³ como da REN¹⁰⁴ preverem nas respetivas portarias exceções para a utilização do solo. Por todos estes pressupostos, reforça-se que a quantificação apurada não corresponde necessariamente e na totalidade a ilegalidades urbanísticas. Apesar destas limitações, e na ausência de uma ferramenta mais apurada, considera-se que o exercício nos confere

Quadro 7: Quantificação da área dos municípios, por classificação do solo e incidência de RAN e REN em Almeirim, Benavente e Santarém

Município Ano do PDM	Almeirim 1993		Benavente 1995		Santarém 1995	
Zonamento do PDM	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%	Área (Km²)	%
Classificação do Solo						
Solo Urbano	16,12	7%	28,41	5%	48,46	9%
Solo Urbanizável	13,62	6%	36,68	7%	9,74	2%
Solo Agroflorestal	191,93	87%	456,10	88%	498,64	89%
Reservas Nacionais						
Áreas na RAN	105,26	48%	138,09	27%	150,96	27%
Áreas na REN	112,04	51%	315,17	61%	208,56	38%
(Áreas na RAN + REN)	95,85	43%	132,01	25%	88,89	16%
Áreas sem RAN ou REN	100,21	45%	199,94	38%	286,21	51%
Áreas total com Reservas	121,45	55%	321,25	62%	270,63	49%
Áreas Total sem Reservas	100,21	45%	199,94	38%	286,21	51%
Total da superfície do município	221,66		521,19		556,84	

Fonte: Projeto AGRIMET e CIMLT, 2014

uma perspetiva importante sobre a influência destas restrições de utilidade pública sobre os acontecimentos no território.

A combinação das reservas nacionais cobre uma grande porção dos municípios, variando desde 49% em Santarém até 62% em Benavente. A RAN tem maior representatividade em Almeirim (48%) e a menor em Benavente e Santarém (27%). A área abrangida pela REN é mais significativa em Benavente (60%) e Almeirim (51%), contrapondo a Santarém (37%). Note-se que os números respeitantes à RAN e à REN não deverão ser somados porque existe solo abrangido pelas duas reservas nacionais. A

¹⁰² No município de Santarém a delimitação da REN ocorreu apenas no ano de 2000.

¹⁰³ Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de março e Portaria n.º 162/2011, de 18 de abril.

¹⁰⁴ Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de agosto e Portaria n.º 419/2012, de 20 de dezembro.

sobreposição da RAN e REN ocorre em 43% do total da área do município de Almeirim, 25% em Benavente e 16% em Santarém (Quadro 7).

A alta incidência de REN em Benavente é explicada devido à existência de uma grande área protegida pelo estuário do Tejo, que é adicionalmente protegida pela Rede NATURA 2000. No Nordeste do município de Santarém existe também uma área significativa de REN e Rede Natura, interconectada com o Parque Natural das Serras de Aires e Candeeiros.

Os resultados demonstram o impacto da transformação das áreas florestais e agrícolas em áreas construídas, em solo onde incidem a RAN e a REN (Quadro 8). Do total das mudanças do uso do solo entre 1990 e 2007, uma grande percentagem (43%) das áreas construídas em Almeirim ocorreu em solo abrangido pelas Reservas Nacionais. A proporção é mais baixa em Santarém (33%) e em Benavente (27%), porém correspondente a muito mais solo afetado: 5,57km² e 5,10km², respetivamente. Note-se que em Almeirim e Benavente a integração do solo em Reservas Nacionais é superior àquela do que em áreas agrícolas ou agroflorestais fora da RAN.

A pesquisa também demonstra que as áreas transformadas afetam mais a REN do que a RAN. Em Almeirim, a diferença entre as duas reservas não é significativa (1%), provavelmente devido a uma maior sobreposição de ambas. Os resultados são mais reveladores em Benavente e Santarém: as diferenças entre 1990 e 2007 mostram que a grande maioria das áreas urbanizadas nas reservas ocorreu na REN (25 e 24%) e apenas uma pequena percentagem na RAN (4% e 12%).

Quadro 8: Área construída em RAN e REN em Almeirim, Benavente e Santarém (comparação COS 1990-2007)

Município	Almeirim		Benavente		Santarém	
	Área (Km ²)	%	Área (Km ²)	%	Área (Km ²)	%
Transição de áreas contruídas (COS 2007 - COS 1990)						
Áreas florestais + agrícolas > Áreas construídas em solo agrícolas ou florestais não abrangidas por RAN	0,19	5%	3,71	19%	6,48	38%
Áreas florestais + agrícolas > Áreas construídas em RAN	1,59	40%	0,83	4%	2,03	12%
Áreas florestais + agrícolas > Áreas construídas em REN	1,64	41%	4,84	25%	4,18	24%
Áreas florestais + agrícolas > Áreas construídas em RAN+REN	1,51	38%	0,57	3%	0,63	4%
Área total florestais + agrícolas > Áreas construídas em Reservas Nacionais	1,71	43%	5,10	27%	5,57	33%
Área total florestais + agrícolas > Áreas construídas	4,01		19,19		17,09	

Fonte: Calor *et al.* (2015)

Os resultados apontam assim que em alguns casos a transformação do solo foi maior em zonas onde se pretendia a sua preservação, e por isso desfasadas do propósito das restrições de utilidade pública. As restrições urbanísticas nos PDM podem ter encontrado demasiadas infrações ou exceções na concessão de licenças de construção. Estes resultados vão ao encontro da perspetiva de Pardal (2006) em como proteção tripartida da área rural não é eficaz na promoção de uma organização espacial adequada. Este exercício quantitativo demonstrou a incidência de áreas construídas onde os IGT previram restrições, pela incidência de RAN e REN. Apesar das salvaguardas apontadas na metodologia, os números são inquietantes, uma vez que o desenvolvimento parece ter ocorrido "fora do lugar". As áreas construídas em Reservas Nacionais correspondem a 27 a 43% do total do solo agrícola e florestal. Entre 1990 e 2007, em dois dos estudos de caso, **mais áreas construídas ocorreram em Reservas Naturais do que em áreas agroflorestais sem RAN**. Apesar das restrições, um total de 12,38 km² foram transformados em área construída nos três municípios de estudo de caso. A análise dos dados também revelou que as áreas construídas tendem a ocorrer mais frequentemente na REN do que na RAN, o que é contraditório com o grau de severidade das restrições. As restrições urbanísticas podem ter tido um efeito contrário. A dinâmica populacional nestes três municípios teve um crescimento positivo (mas moderado), o que não justifica de todo o elevado número de construções.

Passando para a análise qualitativa, no caso de a obra a legalizar ser manifestamente incompatível com os IGT, e esgotadas as hipóteses de legalização, denota-se que a alteração dos PDM é um argumento muitas vezes invocado pelos serviços municipais (e não só) para justificar a manutenção “temporária” de obras ilegais. Em alguns dos casos esta posição é encarada com naturalidade, enquanto noutros como uma posição difícil de sustentar do ponto de vista técnico.

Temos tido algumas situações de demolições e há outros que aguardam precisamente a **alteração da revisão do PDM** para ver se se consegue e tal... não sei quê..... Ou seja, a obra está praticamente concluída, ou algumas situações estão concluídas, avançou-se com o processo de demolição mas **suspendeu-se até à revisão do plano**. (PRT.L.4)

(É remetido para revisão do PDM?) Não é oficial. Mas está ali. Nós **tecnicamente não podemos dizer isso** só se algum político quiser dizer, não é? Não tenho **enquadramento nenhum** para dizer isso. (PRT.M.2)

Sim, quer dizer, politicamente fica bem dizermos isso. **Tecnicamente estamos muito cerceados**. (PRT.O.5)

Quer dizer, a maior parte das situações, aquelas que vão para suspensão do processo de demolição são aquelas que em princípio é possível virem a ser legalizadas. Não quer dizer, que venham a ser mesmo. (PRT.L.4)

Apenas num dos casos foi mencionada a sustentação jurídica desta prática e haver um critério objetivo relacionado com a existência prévia de uma proposta do PDM para determinada área urbana.

Nesse caso quando não há viabilidade de legalização pelo nosso PDM em vigor, **vai ao nosso departamento jurídico** que nos dá apoio urbanístico e propomos se há possibilidade de suspensão até à revisão do PDM, visto que há essa possibilidade. São alguns casos, não muitos. **E só mesmo aqueles casos em que existe a proposta do PDM de ampliação daquela área urbana.** (PRT.M.3)

Contudo, a maioria dos entrevistados não reportou uma orientação clara de critérios para as situações a considerar em sede de revisão do PDM, consubstanciando a tese de que esta é uma forma de justificar a manutenção temporária e não propriamente uma solução real. A própria morosidade do processo de revisão do PDM arreda a possibilidade de esta opção se concretizar em tempo útil (ou compatível com as expetativas dos particulares). Sendo que metade dos municípios onde decorreram as entrevistas tinham o processo de revisão em curso há 10 ou mais anos e apenas dois referiram estar na fase final da sua concretização, a resolução dos casos dos processos de obras ilegais por via da revisão do PDM parece ter um horizonte longínquo. Importa notar que esta alteração pontual e casuística e sem uma visão estratégica.

As limitações “técnicas” associadas à revisão do PDM prendem-se essencialmente com a delimitação de perímetros urbanos. Na perspetiva de um dos entrevistados, o PROT veio adensar a limitação às opções a implementar em sede de futura revisão dos PDM.

Eu acho que **o PROT veio também acabar com as hipóteses** que as câmaras tinham de conseguir, mal ou bem, conforme os casos, **resolver uma serie de questões dependentes do PDM.** (PRT.O.5)

A nível do PDM, os grandes constrangimentos que nós temos agora é esta panóplia de legislação que sai em catadupa. Depois as pessoas têm aqui alguma dificuldade, sobretudo a população em aceitar. (...) Neste momento não temos nenhuns planos especiais, **temos agora o PROT-OVT que nos caiu em cima.** E aí é que vai **criar bastantes obstáculos à revisão do PDM**, sobretudo quanto à delimitação dos novos perímetros urbanos, RAN REN. (PRT.L.8)

Em contraponto com a posição dominante, apenas um dos entrevistados arredou firmemente a vinculação da alteração aos IGT para efeitos de legalização,

defendendo que este tem um carácter estratégico que não deve ter preocupações ao nível da construção.

Não, na minha opinião o PDM não deve ir ao nível da construção. Para mim **não faz sentido um PDM estar-se a preocupar com uma obra de legalização**, com uma empena, uma largura duma empena ou uma porcaria qualquer, está a ver? Para mim o PDM tem que ser geral, mais com exigência e **com estratégia e menos [ênfase] na construção**. (PRT.M.4)

No discurso dos entrevistados é notória a presença de uma forte crítica em relação à situação atual e incoerência dos IGT vigentes. A ilegalidade urbanística não deixa de estar relacionada com a falta de confiança dos particulares no sistema de planeamento e a opinião dos técnicos municipais é reflexo disso, já que estes têm uma posição que lhes permite uma maior abrangência sobre as incoerências existentes. A “crítica da coerência” aos IGT pode ser materializada enumerada em três pontos: (i) desajuste entre manchas de zonamento e cadastro; (ii) rigidez dos PP; e (iii) automatização de manchas.

5.6.1. Desajuste entre manchas de zonamento e cadastro

O desfasamento entre a “mancha” dos IGT (em especial das restrições de utilidade pública) e a visão dos promotores, em função da delimitação da parcela resulta em muitas circunstâncias na elevada incoerência entre as decisões de gestão urbanística e as intenções do planeamento. Uma das situações mencionadas pelos entrevistados reporta-se à delimitação da RAN e da REN e ao facto de estas não considerarem as pré-existências ao classificarem núcleos de edificações.

É assim, a mim o que me parece é que algumas das coisas que estão subentendidas nos planos de ordenamento que estão atualmente em vigor para o caso o PDM, é que **estão desajustadas da realidade**. Eu acho isso é que é uma coisa gritante. Não fará sentido colocar RAN e REN dentro de povoações. (...) **Povoações no meio da REN não faz sentido**, obviamente que as pessoas já lá estão a morar, **mais cedo ou mais tarde será desvirtuado**. (PRT.L.7)



Figura 56: Área edificável sobrando da delimitação da RAN. Fonte: Websig Santarém (2016)



Figura 57: Parcela cuja capacidade construtiva atribuída pela mancha amarela é inviável devido à presença de linha de água. Fonte: Websig Santarém (2016)

O nível abstrato da delimitação de manchas de zonamento tem especial impacto nas zonas rurais. Uma situação de particular contrassenso será quando o zonamento da RAN e da REN impede a edificação junto à via pública, permitindo-a no entanto em zonas mais afastadas (Figura 56). A infraestruturização necessária e o obstáculo criado à continuidade do terreno agrícola ou ecológico, acarretam decisões pouco racionais do ponto de vista da organização do território.

Acrescem situações em que a classificação do solo (com a intenção de atribuir direitos construtivos) não atende às condicionantes existentes e a falta de visão integrada gera situações contraditórias. Como exemplo, na Figura 57 a mancha amarela delimita um aglomerado rural e confere capacidade construtiva numa área da parcela atravessada por uma linha de água. No entanto, a configuração da “mancha” é coincidente com a zona de proteção à linha de água (e área alagável) impedindo, na realidade, a concretização de qualquer operação urbanística. Neste caso a indignação dos particulares prende-se também com o facto do aglomerado recentemente delimitado ter excluído a construção iniciada na década de 1980 na zona Norte do terreno, e hoje abrangida pela RAN e REN. Ou seja, um terreno onde existe uma construção inacabada e à qual a intenção seria atribuir alguma capacidade construtiva acaba por não ter qualquer viabilidade.

5.6.2. Rigidez dos Planos de Pormenor

Uma situação mais específica, mas que não deixa de ser uma lição de planeamento, reporta a um município onde os PP predominam. O entrevistado refere a

situação específica de prevalência de PP no município, sem a flexibilidade para atender às necessidades das atividades económicas a instalar no concelho. A ausência de construção nas áreas sujeitas a PP dão nota da desadequação da intenção de planeamento em relação à realidade sentida no concelho.

Eu acho que os **PP acabaram por ter um efeito negativo**. Ficaram estanques. Digamos que **não previram de facto as reais necessidades**. (...) Ou seja, qual é que é o problema? O grau de rigor com que os PP são feitos hoje às vezes é quase superior a um loteamento. Já vem tudo contadinho, quer dizer, **não dá margem de manobra**. (...) **Acabamos por ter os planos e zero de construção nos planos**. Ou seja, os planos deviam ser feitos mais tipo um estudo urbanístico que era definir o eixo viário e umas manchas com densidade e depois cada um adaptava-se àquilo. Agora **o excesso de rigor dos planos neste momento está a impedir um bocado a implementação dos mesmos**. (PRT.M.2)

A experiência com os PP em número elevado e a impossibilidade de coordenar um elevado número de proprietários de uma unidade de execução representam dificuldades acrescidas.

As unidades de gestão eram tão grandes que era impraticável. Não permitia fazer um prédio a dois, tinha que ser 20. Um dos grandes problemas desse plano foi de facto isso. Não permitiu que houvesse avanços isolados, era sempre loteamentos e com uma dimensão exagerada. (...) Isto também teve a ver um bocado com a crise. Mas de facto **todas aquelas fórmulas académicas das compensações e das perequações** e mais não sei o quê, zero, **não funcionam**. (...) À conta de tantos planos, olhamos para o tecido da cidade e assim, **não tem um m² disponível para montar uma pequena superfície**, e foram-se todos embora. (PRT.M.2)

5.6.3. Automatização de manchas

A antiguidade dos PDM e a delimitação da RAN e da REN poderá justificar alguns dos problemas mais evidentes anteriormente mencionados. Contudo, denota-se que os problemas de zonamento, integração entre condicionantes e desajuste face à matriz cadastral subsistem em instrumentos mais recentes. Uma dessas situações (que pela juventude não foi abordada nas entrevistas) é a automatização de manchas com recurso a ferramentas SIG. Não contestando a utilidade das mesmas, parece no entanto ser altamente desejável que sobre o resultado se teça uma posição crítica e “lógica” do ponto de vista da gestão territorial. Esse desfasamento pode ser encontrado, por exemplo, na Carta de Perigosidade do Plano Municipal de Floresta Contra Incêndios no Município de Santarém (Figuras 58 e 59). A racionalidade das manchas compostas por “pixéis” desconexos (e por vezes soltos) sobre terrenos agrícolas não são fáceis de explicar ao cidadão comum e, por outro lado, áreas densas de florestação não se encontram abrangidas. Também as exclusões “apertadas” de edificações isoladas em

áreas de risco elevado de incêndio são pouco credíveis e não deixam qualquer margem para a possibilidade de ampliação. Estas manchas encontram-se também completamente desligadas da matriz cadastral, criando situações semelhantes às já antes reportadas para a RAN e REN.

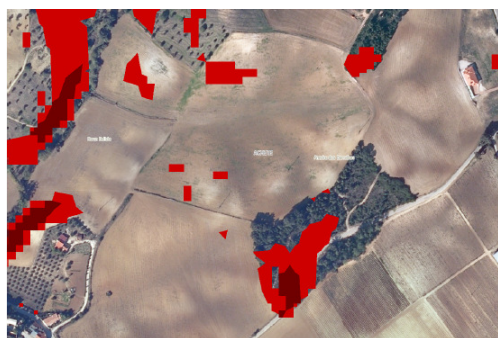


Figura 58: Espraçamento das manchas do Plano Municipal de Floresta contra incêndios.
Fonte: Websig Santarém (2016)

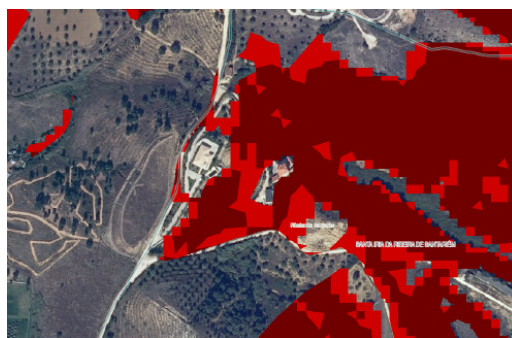


Figura 59: Exclusão das edificações existentes do Plano Municipal de Floresta contra incêndios
Fonte: Websig Santarém (2016)

Quanto à incompatibilidade das obras particulares ilegais com as normas de planeamento são de apontar os seguintes pontos:

- Manutenção “temporária” é uma prática generalizada para evitar demolição;
- Revisão do PDM é um argumento frequente, ainda de inverosímil concretização;
- São reconhecidas as limitações técnicas à alteração dos IGT favoráveis à legalização, não sendo claros os critérios sobre os casos a admitir.

5.7. Síntese

Neste capítulo são abordadas as práticas municipais relativas à reposição da legalidade, designadamente a demolição, a legalização e a alteração dos IGT (de forma a viabilizar a legalização). Sobre a demolição foi concluído que esta se concretiza de forma muito incipiente e que os poucos casos retratados se relacionam sempre com a ocupação indevida do espaço público. As demolições em propriedade privada não constituem prática. A inexecução de demolições é aceite também por entidades fiscalizadoras supracamarárias e pelos tribunais. Constatou-se que, na prática, a manutenção “temporária” de operações urbanísticas ilegais incompatíveis com os IGT é uma realidade, ainda que escassas vezes regulamentada.

A legalização é, comparativamente com a demolição, a solução preferencial (e quase exclusiva) para a reposição da legalidade. Contudo, e talvez por isso, é evidente a facilitação na apreciação pelos municípios na perspetiva de “ajuda à resolução de um problema do munícipe”. A legalização é indeferida apenas em última instância ou perante a recusa de entidades externas. Quando apenas depende do município a tendência é adotar “jogos” de planeamento para resolver o “problema” dos particulares. O peso das legalizações no total de processos de obras submetidos aos municípios não é desprezível, constituindo estes a maioria num terço dos municípios onde decorreram as entrevistas. Apesar deste impacto, as adaptações dos procedimentos de licenciamento à situação da legalização nem sempre se encontrava devidamente estruturada, e a equidade para com o promotor-cumpridor não é acautelada, nomeadamente na cobrança de taxas e outras vantagens pecuniárias.

A alteração aos IGT para possibilitar a legalização é o principal argumento para a suspensão de medidas de reposição da legalidade. Ainda que reconhecidas as limitações técnicas à concretização de alteração “favorável” à legalização, esta é uma prática generalizada. Os critérios para admitir a alteração de IGT face às operações urbanísticas incompatíveis com o IGT raramente se encontram definidas.

A informação apreendida nos capítulos antecedentes foi sistematizada em cinco tópicos de fragilidades das políticas e práticas de controlo urbanístico em Portugal (Quadro 9). Os tópicos de referência servem de base à análise comparativa da Parte III desta tese.

Quadro 9: Síntese das fragilidades do sistema de controlo urbanístico e planeamento territorial em Portugal

	Temas	Dados quantitativos/qualitativos	Fragilidades
1	Diagnóstico e monitorização	<ul style="list-style-type: none"> • Ausência intencional de diagnóstico institucional, mesmo existindo meios técnicos e oportunidades para o desenvolver. • Atitudes pró-ativas dos serviços municipais são refreadas pelos particulares visados e poder político. • A monitorização não consubstancia um serviço municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiência de diagnóstico • Leniência generalizada da administração
2	Medidas diretas de tutela	<ul style="list-style-type: none"> • Demolições pontuais só quando existe ocupação indevida do espaço público ou prejuízo de terceiros. • Ausência total de demolição em propriedade privada. • Inexecução de demolições é aceite por entidades fiscalizadoras e tribunais. • Manutenção temporária é uma prática transversal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Intimidade entre política local e aplicação das medidas • Incapacidade de levar medidas punitivas até ao fim
3	Restrições imobiliárias	<ul style="list-style-type: none"> • Elevada eficácia da restrição à venda como incentivo à legalização e desincentivo a novas ilegalidades. • Restrição “imperfeita” permite a transação de edificações semilegais entre particulares. • Exceções da restrição à venda pela Autoridade Tributária e por decisão judicial acarretam constrangimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Falsa sensação de proteção do mercado imobiliário • Interrelação com política fiscal desaproveitada
4	Legalização	<ul style="list-style-type: none"> • Legalização facilitada pelos municípios na perspetiva de “ajuda ao munícipe”, muitas vezes contornando as normas • Maior dificuldade quando depende de entidades externas • Impossibilidade de cobrar taxas adicionais traduz-se em vantagem para o infrator 	<ul style="list-style-type: none"> • Forçado cumprimento das normas para permitir legalização • Iniquidade pecuniária no procedimento de legalização
5	Incompatibilidade com IGT	<ul style="list-style-type: none"> • Manutenção “temporária” é uma prática generalizada para evitar demolição • Revisão do PDM é um argumento frequente, ainda que de inverosímil concretização. • Limitações técnicas à alteração dos IGT desfavoráveis à legalização, não sendo claros os critérios sobre os casos a admitir. 	<ul style="list-style-type: none"> • Exceções e alterações pontuais aos planos admitidas • Contradição com princípio de interesse público

Fonte: Elaboração própria



**PARTE III – Investigação empírica. As fragilidades portuguesas numa
perspetiva comparada (Andaluzia, Grécia e Israel)**

CAPITULO 6. Caracterização dos estudos de caso internacionais

A comparação internacional com Andaluzia (Comunidade Autónoma de Espanha), Grécia e Israel traz-nos uma perspetiva relevante sobre as semelhanças e diferenças nas políticas e práticas de controlo urbanístico. Mesmo perante as diferenças de contexto (ou talvez por causa delas) é alcançado um maior autoconhecimento sobre Portugal, difícil de atingir de outra forma. No que respeita à reação perante a ilegalidade amplia a consciência sobre quais os aspetos sociais e culturais comuns (mais difíceis de alterar) e aqueles que podem ser modificados. Naturalmente, este capítulo não trata de forma exaustiva todas as diferenças e semelhanças entre as áreas de estudo. A comparação tem enfoque exclusivo nas “fragilidades” antes identificadas para o sistema de controlo urbanístico e planeamento português. A comparação internacional é desenvolvida em duas etapas. O presente Capítulo atenta nas questões de contexto: **Quais as diferenças essenciais de contexto entre as áreas de estudo?** Este enquadramento aborda os dados geográficos, a organização administrativa e de planeamento, os antecedentes de ilegalidade urbanística e as políticas públicas de reação à ilegalidade. No Capítulo 7, são elencadas cada uma das fragilidades e aferidos os contributos mais relevantes: **Como é que as políticas e práticas instituídas nas áreas de estudo evitam ou solucionam as fragilidades portuguesas? Que contributos se poderão extrair da sua experiência?**

6.1. Dados geográficos, económicos e sociais

As quatro áreas de estudo partilham diversos atributos mas apresentam também diferenças significativas ao nível da contextualização geográfica, socioeconómica e político-administrativa. Os atributos comuns referem-se; (i) à localização geográfica e dimensão social associada à cultura mediterrânea (onde a paisagem é pontuada por oliveiras e figueiras); (ii) à sua dimensão populacional situada no intervalo (todas entre 8 e 11 milhões de habitantes); (iii) à integração na OCDE; e (iv) à situação intermédia entre os países de incumprimento mais generalizado e os países mais cumpridores.

A área de território é equiparável entre a Andaluzia (87.000 km²), Portugal (92.000 km²) e Grécia (132.000 km²), mas Israel é substancialmente menor (20.000 km²) (United Nations Statistics Division, 2013). Para efeitos da análise considera-se as fronteiras nacionais de Israel e não aos territórios ocupados da Cisjordânia e Faixa de Gaza (deixando por isso de parte as especificidades dos territórios disputados). A densidade populacional é semelhante entre a Grécia, Portugal e Andaluzia (84 a 113 hab/km²) enquanto Israel é mais densa (365 hab/km²). Sendo metade da área do país deserto e a taxa de natalidade elevada, a pressão de desenvolvimento urbanístico é superior em Israel do que nas demais áreas de estudo.



Figura 60: Localização de Portugal e áreas de estudo internacionais: Andaluzia (Espanha), Grécia e Israel
Fonte: Elaboração própria

Portugal, Espanha e Grécia são países europeus integrados na União Europeia. Apesar de Israel estar localizado no médio oriente, tem estreitas relações com a União Europeia, nomeadamente quanto à elegibilidade para projetos de investigação. Portugal e Grécia são similares em termos de Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* que em 2013 rondava os 24 e 26 \$ (World Bank, 2013). Espanha e Israel estão também próximos, com cerca de 31 \$ (Quadro 10).

A confiança no governo é (provavelmente) uma variável crucial na afirmação do planeamento territorial e da eficácia do controlo urbanístico. O estudo Government at a Glance estabelece um índice de “confiança no governo” semelhante entre Portugal, Espanha e Grécia (entre 19 e 23%) e mais elevado em Israel (44%) (OECD, 2013). A diferença entre os países diminui no item de “perceção de corrupção do governo” - enquanto os três países europeus têm valores aproximados (84 e 86%), Israel tem um valor menor, mas ainda assim mais próximo (74%) (OECD, 2013).

A facilidade de fazer negócio e obter a licença de construção é também um indicador relevante quando se trata de ilegalidade urbanística, já que procedimentos burocráticos, morosos e com custos elevados podem inibir os promotores de encetar os procedimentos formais. O *Doing Business* mede a “facilidade de fazer negócio” em 180 economias do mundo. Segundo o relatório de 2013 (World Bank, 2013), no *ranking* geral Portugal surge com a melhor classificação entre as áreas de estudo (29.^o), seguido de Israel (33.^o), Espanha (40.^o) e Grécia (86.^o). No item “forma de lidar com licenças de construção”, Portugal encontra-se também melhor classificado (46.^o), mas as posições dos demais países alteram-se, estando a Grécia (84.^o) melhor do que Israel (111.^o) e, em especial, Espanha (143.^o). A baixa posição de Espanha decorre da combinação do elevado número de dias (205) e custo (5,4% do custo da obra). A morosidade em Israel é igualmente elevada (209 dias) mas os custos são mais reduzidos (1,7% do custo da obra), por sua vez semelhantes à Grécia (1,8%). Portugal apresenta o valor mais moderados (1,4%) e o tempo de resposta (118 dias) são mais reduzidos que Grécia (124 dias) e especialmente Israel e Espanha. Os países são relativamente uniformes quanto ao número de procedimentos para obtenção de licença de construção (entre 13 e 17 procedimentos) (Quadro 10).

Quadro 10: Síntese dos dados geográficos, económicos das áreas de estudo

	Portugal	Espanha	Andaluzia	Grécia	Israel
Dados geográficos e económicos					
Área (km ²) (1)	92 212	505 992	87 268	131 957	20 770*
População (n.º em milhões) (1)	10,282	46,815	8,402 (2014)	10,815	7,412
Densidade (1)	113	92	96	84	365
PIB per capita (\$) (2)	25,65	30,78	-	23,74	31,43
Corrupção e confiança no governo					
Confiança no governo (%) (3)	23	21	-	19	44
Perceção de corrupção no governo (%) (3)	86	84		85	74
Facilidade em fazer negócio e obter licenças de construção					
Facilidade de fazer negócio (posição 0-180) (4)	29	40	-	86	33
Lidar com as licenças de construção (posição 0-180) (4)	46	143	-	84	111
Procedimentos (n.º) (4)	14	13	-	17	15
Tempo (dias) (4)	118	250	-	124	209
Custo (% do valor do armazém) (4)	1.4	5.4	-	1.8	1.7
*Não inclui os territórios ocupados da Cisjordânia e Faixa de Gaza					

Fontes: (1) United Nations Statistics Division (2013); (2) World Bank (2013); (3) OECD (2013); (4) World Bank (2013).

6.2. Organização administrativa e institucional

Diferenças substanciais podem ser apontadas entre as áreas de estudo, tanto ao nível da organização administrativa, dos sistemas de planeamento, como do exercício dos poderes de controlo urbanístico. Por uma questão de clareza, nesta secção é apresentada uma leitura individual de cada área de estudo antes da perspetiva comparada.

Andaluzia: Espanha conta com 17 comunidades autónomas e duas cidades, às quais a competência de ordenamento do território é conferida em exclusividade. A Andaluzia é a comunidade autónoma com mais população e a segunda maior em área, sendo composta por 8 províncias e 744 municípios. Afirmando a autonomia das comunidades, a Constituição de Espanha, de 1978, reconhece e garante "*o direito à autonomia das nações que integram a Espanha e a solidariedade entre elas*". O sistema de planeamento foi introduzido em Espanha durante o século XX, encontrando-se hoje bem regulamentado, embora desigualmente utilizado e gerido no campo operacional (López Trigal, 2007). A elaboração de planos, o licenciamento e a emissão de declaração

de fora de ordenação é competência do presidente nos municípios de regime comum (municípios de maior dimensão) e da Junta de Governo Local nos Municípios do Título X de la Lei de Bases do Regime Local¹⁰⁵ (Cortés Moreno, 2011).

Grécia: O país conta com 13 regiões (nove no continente e quatro grupos de ilhas), subdivididas em 54 unidade regionais. O número de municípios foi drasticamente reduzido em 1997 e novamente em 2011¹⁰⁶, por fusão. Hoje, 325 municípios têm responsabilidades na área do planeamento e controlo urbanístico, incluindo o licenciamento e a fiscalização. O controlo urbanístico teve início em 1959 com legislação na área da engenharia civil, reforçada ao longo do tempo pelo elevado risco sísmico (Potsiou, 2015). Embora a organização administrativa grega tenha sofrido mudanças profundas nos últimos anos, mantém um carácter centralizado. Em matéria de ordenamento do território, os municípios têm pouca autonomia, recursos económicos ou poderes efetivos. O planeamento é, em grande medida, conduzido pelo poder central e tido como caro, burocrático e inflexível. Os estudos de planeamento demoram mais de 15 anos a desenvolver e custam cerca de 6.000 euros por hectare (Potsiou, 2015). Apesar de a construção ser permitida em áreas não planeadas, o processo de obter o licenciamento envolve mais de 25 agências (entre elas os serviços de florestas e os serviços arqueológicos), pode levar vários anos e em muitos casos depende de decisão judicial. Potsiou (2015) considera que o processo de decisão é atrasado muitas vezes pela falta de dados espaciais necessários, como cadastro, delimitação das áreas florestais e da zona costeira.

Israel: No país não há correspondência direta entre organizações administrativas e autoridades locais de controlo urbanístico e planeamento. Existem 120 comités de construção e planeamento, dos quais 89 correspondem a municípios exclusivamente urbanos e 31 comités regionais, com tutela sobre o solo rural (Alterman, 2001). O sistema de planeamento é altamente centralizado. Os novos planos ou alterações são submetidos aos comités locais, mas a aprovação de muitos está sujeita a parecer vinculativo do comité distrital (com exceção de alterações muito pequenas). Os cinco

¹⁰⁵(ES) Lei n.º 7/1985, de 2 de abril.

¹⁰⁶ Antes de 1997 a Grécia era composta por 5775 unidades da administração local. O Plano Kapodistrias fundiu-os em 1034 municípios. Em janeiro de 2011, a reforma Kallikratis reduziu de novo a organização administrativa grega para 325 municípios.

comités distritais são compostos, na sua maioria, por representantes dos ministérios do Governo Central. Embora os comités locais sejam independentes do poder executivo dos municípios, nas cidades têm uma conexão mais direta, uma vez que os comités são chefiados por um membro eleito do município. Já os chefes das comissões com tutela sobre as zonas rurais são designados pelo poder central.

Em Israel, a intenção original da Lei de 1965¹⁰⁷, era que "planos gerais locais" fossem preparados para todo o município com regras gerais, e posteriormente fossem elaborados planos urbanísticos detalhados. No entanto, a lei não estipulou isso como obrigação e na prática poucos municípios possuem planos para todo o município. Assim, a maioria dos planos submetidos às autoridades de planeamento pelos privados são alterações pontuais a planos anteriores (também eles parciais) com o objetivo de concretizar operações urbanísticas específicas. Em Israel, a iniciativa de alteração de planos por parte de entidades privadas (geralmente referentes a poucas ou mesmo a uma parcela) é possível e uma prática rotineira.

Quadro 11: Síntese comparativa da organização administrativa, de planeamento e controlo urbanístico das áreas de estudo

	Portugal	Andaluzia	Grécia	Israel
Percentagem de solo público	✓ n/a	✓ n/a	✓ Cerca de 50%	✓ Mais de 90%
Organização administrativa de planeamento	✓ 308 municípios ✓ 2 regiões autónomas ✓ (5 unidades desconcentradas da administração central)	✓ (1 comunidade autónoma) ✓ 8 províncias ✓ 744 municípios	✓ 325 municípios, ✓ (13 regiões) ✓ (7 unidades desconcentradas da administração central)	✓ 120 Comités locais (89 urbanos e 31 regionais) ✓ 5 comités distritais
Elaboração de planos que conferem direitos construtivos	✓ Municípios	✓ Municípios ✓ Comunidade Autónoma (pequenos municípios)	✓ Municípios	✓ Privados ✓ Comités locais
Alteração e aprovação de planos	✓ Parecer não vinculativo da administração central	✓ Parecer não vinculativo da administração central	✓ Administração Central	✓ Comités locais ✓ Comité distrital (dependendo do conteúdo da alteração)
Licenciamento e fiscalização de obras particulares	✓ Municípios	✓ Municípios	✓ Municípios	✓ Comités municipais ou regionais
Autonomia da administração local	✓ Alta	✓ Média	✓ Reduzida	✓ Média

Fonte: Elaboração própria

¹⁰⁷ (IL) Lei de Planeamento e Construção – Lei n.º 467/1965.

Mais de 90% da área do país é propriedade do Estado e a maior parte está “concessionada” para fins agrícolas ou urbanos. No entanto, nas áreas urbanas, a condição do solo é de pouca importância porque as concessões urbanas evoluíram ao longo do tempo, hoje equiparando-se à posse privada (Alterman, 2002). A partir de 2012, a maioria das “concessões” urbanas está gradualmente a ser transformada em propriedade privada (sem custos adicionais para os proprietários).

Síntese comparativa: Embora os países pertençam a famílias jurídicas distintas, as diferenças entre sistemas de planeamento não devem ser atribuídas a esse facto. Como Alterman (2010) mostrou numa pesquisa comparativa entre 13 países, as diferenças entre as famílias legais dificilmente estão presentes quando se trata do planeamento territorial e da sua implementação.

Entre as áreas de estudo, Israel e a Grécia são os países que em matéria de ordenamento do território são mais dependentes do governo central (Quadro 11). Este é exercido de forma diferenciada em Israel, com um controlo mais direto do Estado sobre o território rural e de forma uniforme na Grécia, pela escassa autonomia conferida aos municípios. Em Espanha, as comunidades autónomas e os municípios têm poderes partilhados, não havendo uma hierarquia tão marcada como em Portugal.

Um dos fatores que diferencia os países e tem nítida influência na ilegalidade urbanística (ou pelo menos da incidência de ilegalidades em solo privado) é o regime de propriedade do solo (Quadro 12). Em matéria de propriedade do solo, na Grécia a proporção de solo público alcança 50% e em Israel mais de 90% (com tendência a

Quadro 12: Perspetiva comparada das características das áreas de estudo quanto ao regime de propriedade, sistema de planeamento e controlo urbanístico (estimativa).

	Portugal	Espanha	Grécia	Israel
Regime de Propriedade				
Propriedade privada em áreas rurais	Alta	Alta	Média	Muito baixa
Propriedade privada em áreas urbanas	Alta	Alta	Alta	Média
Sistema de Planeamento				
Detalhe dos planos que conferem direitos construtivos	Reduzida	Média	Média	Alta
Direitos dos proprietários em iniciar alterações aos planos	Reduzida	Reduzida	Reduzida	Alta
Frequência de alterações aos planos	Reduzida	Reduzida	Reduzida	Alta
Controlo urbanístico e tipo de obras que carecem de licença				
Interface entre planeamento e política	Alta	Alta	Alta	Média
Amplitude do poder local face à emissão de licenças	Alta	Alta	Média	Alta
Amplitude das obras isentas de licença	Média	Média	Reduzida	Reduzida

Fonte: Elaboração própria

diminuir nas zonas urbanas). Em Espanha e Portugal não se conhecem dados oficiais mas, comparativamente, parece existir maior predominância de propriedade privada do que na Grécia e em Espanha.

6.3. Histórico e tipo de ilegalidades urbanísticas

Merecem especial atenção as diferenças de enquadramento sobre a história e evolução dos fenómenos urbanísticos ilegais, com vista a demarcar as diferenças de políticas.

Andaluzia/Espanha: Em Espanha a década de 1950 marcou uma mudança na produção de habitação devido ao aumento da população em cidades industrializadas. Como consequência do crescimento populacional e da escassez de oferta habitacional, nas grandes cidades industrializadas surgem as "Chabolas" (bairros de barracas) (Blos, 1999). Estes tornaram-se um problema de grande extensão em Barcelona, em Bilbao e especialmente em Madrid onde ainda hoje persiste aquele que é tido como o maior bairro de barracas da Europa: a Cañada Real (Aguilera & Smart, 2016; Gonick, 2015). Durante o *boom* imobiliário entre 1980 e 2008, a ilegalidade urbanística continua, mas agora partindo de uma classe social diferente. A costa e a área suburbana das cidades do litoral são preenchidas com habitações dispersas, empreendimentos especulativos (hotéis) bem como pequenas empresas, assente num modelo de dispersão urbana (Leontidou, 2010). Na Andaluzia, a especulação imobiliária e o lucro vieram alargar a valorização do solo para fora do perímetro urbano. Grandes áreas costeiras foram afetadas pela urbanização ilegal, nomeadamente em Marbella, Estepona, Cádiz e, em especial, Chicalana de La Frontera (Cádiz) onde metade da sua população vive em cerca de 15.000 habitações unifamiliares ilegais.

Não existe um levantamento oficial que quantifique as "vivendas irregulares" mas estimativas recentes apontam para cerca de 300.000 em toda a Andaluzia (Ruiz Olmo, 2015). Segundo dados estatísticos (INE Espanha¹⁰⁸, 2011) naquela comunidade autónoma existe um total de 2.025.881 edifícios e 4.353.146 habitações unifamiliares existentes, pelo que as "vivendas irregulares" correspondem a 4,7% do parque

¹⁰⁸ <http://www.ine.es/>

edificado. Num estudo de caso em Sevilha, Jiménez Fernández (2014) dá nota do aumento do número de novas habitações em espaço não-urbanizável em anos recentes, o que aponta para um fenómeno de continuidade.

Grécia: O surgimento dos aglomerados ilegais começou com a imigração massiva de gregos da Ásia Menor para a Grécia em 1922 (Potsiou & Ioannidis, 2006). O problema aumentou após a Segunda Guerra Mundial, com a "primeira geração de aglomerados informais", estabelecidos na periferia de Atenas e de Salónica, perto de áreas industriais, e também na zona costeira. Este facto teve uma maior expressão entre 1945-1955 e na década de 1960. Depois de 1967 observou-se uma diminuição significativa, devido à ditadura militar que durou sete anos. Nesta fase a produção ilegal de habitação foi associada a movimentos migratórios rurais-urbanos, bem como ao fracasso do Estado em atender ao aumento da procura generalizada (Polyzos & Minetos, 2013).

Hoje, devido a um esforço contínuo para providenciar serviços sociais, os bairros de barracas são escassos e a maioria dos edifícios ilegais são de boa qualidade e construídos em propriedade privada legalmente registada (Potsiou, 2015). A apropriação do solo nunca foi um fenómeno com expressão, mas sim a edificação em parcelas decorrentes de fracionamento irregular é frequente. O Bairro de Perama é apontado como o único caso em Atenas de apropriação do solo¹⁰⁹ (Leontidou, 2010). Sensivelmente metade do território grego é propriedade do Estado, sendo o seu uso muito restrito por razões ambientais e culturais. O solo florestado é pertença do Estado, a não ser que existam títulos privados e uma contínua cadeia de transações legalmente registadas desde 1884. Desde 1995 o Estado tem vindo a reclamar direitos de propriedade em áreas de floresta, através da criação de novos mapas florestais e em paralelo com um projeto de cadastro. Devido à ausência de delimitação oficial das áreas de floresta esta lei originou disputas com os investidores privados e projeto foi suspenso temporariamente. Qualquer construção em parcelas agora consideradas florestais tornou-se ilegal por esta via. O princípio da usucapião existe mas não se aplica aos terrenos propriedade do Estado (Potsiou, 2015).

¹⁰⁹ Neste caso solo privado, propriedade da Igreja.

Atualmente, a ilegalidade urbanística dentro das áreas urbanas ou rurais resultam da edificação sem licença de construção em terrenos privados e em violação de planos territoriais. A maioria consiste em habitações unifamiliares de um ou dois pisos em áreas não planeadas ou um ou dois compartimentos adicionais em áreas urbanas (Potsiou, 2015). Aproximadamente um quinto, ou seja, um milhão de construções são ilegais ou construídas sem licença de construção. Este número não inclui os estimados 1,5 milhões ou mais de parcelas com ilegalidades menores como ampliações e encerramento de espaços semiabertos, alterações de uso e espaços adicionais. Na realidade, mais de 90% das construções inicialmente legais construídas desde os anos 1980 apresentam tais ilegalidades (Potsiou, 2015). Este milhão de construções ilegais construídas sem licenças de construção tinha com um valor estimado em 72 mil milhões de euros (com base nos preços de mercado anteriores a 2010). O reflexo do limbo económico leva alguns autores a designar estas edificações como “capital morto” (de Soto, 2000; Fernandes, 2011; Potsiou, 2015). Por lei, estas construções não podem ser hipotecadas ou transferidas e também não são tributadas, por não estarem registradas. Uma análise sumária das declarações da amnistia de planeamento instituído pela Lei n.º 4014/2011, mostra que a maioria dos edifícios declarados são construções comerciais, além de algumas residências informais dispendiosas (Potsiou, 2015).

Israel: Os cenários de construção ilegais diferem de acordo com os segmentos da população, e é preciso distinguir os níveis de cumprimento entre o setor judeu, o setor árabe e os aglomerados beduínos. As cidades judaicas têm o mais alto nível de cumprimento e, embora os edifícios integralmente ilegais nunca fossem comuns, as ampliações e outras obras de alteração são frequentes. No setor árabe, a imposição de normas é mais difícil devido a considerações políticas. Novos edifícios ilegais ainda surgem, geralmente dentro de parcelas privadas em áreas urbanas. A dimensão é encarada como uma defesa contra a demolição, por isso os novos edifícios têm frequentemente áreas elevadas e vários andares. Os bairros de beduínos (comunidade nómada equiparável à de etnia cigana na Europa) são considerados um problema nacional, devido ao forte crescimento populacional e à elevada extensão dos seus bairros de lata implantados em solo público no Sul do país (Orenstein & Hamburg, 2009).

O apertado controlo sobre a propriedade em Israel impede os fracionamentos e loteamentos irregulares.

Perspetiva comparada: Em matéria de apropriação do solo, os **bairros de barracas periurbanos** têm ainda uma maior presença em Espanha (embora não tanto na Andaluzia) do que em Portugal, onde houve uma redução drástica nos últimos anos, com a implementação do PER. Na Grécia e em Israel estes são praticamente inexistentes. Todos os países apresentam casos de **apropriação do solo** (público e privado) **por minorias étnicas**, sendo os acampamentos de etnia cigana um problema mais contido em Portugal, Espanha e Grécia e os aglomerados de beduínos mais preponderantes em Israel, pela dimensão física e populacional que atingem.

A **apropriação do solo público em zonas costeiras, fluviais e florestais** tem alguma expressão em Portugal, Espanha e maior na Grécia, por razões diferentes, mas muitas vezes associadas à falta de estabilização da demarcação dos limites das zonas costeiras (e direitos de propriedade associados). Em Portugal o reconhecimento da propriedade privada em zonas costeiras e leitos e margens de águas navegáveis/flutuáveis decorreu entre 2006¹¹⁰ e 2014. O processo é moroso e complexo mas uma vez reconhecida a delimitação da propriedade privada, este consubstancia um direito firme (Bargado, 2013). Tal não ocorre em Espanha e na Grécia. Em Espanha a demarcação da zona costeira é assente em critérios “móveis” como “o limite da maré

Quadro 13: Incidência de ilegalidade urbanística nas áreas de estudo, por tipo e subtipo (estimativa)

	Portugal	Andaluzia	Grécia	Israel
Estimativa total				
Edificações ilegais (nº aproximado)	282.500 (1)	300.000 (2)	1.000.000 (3)	(reduzido)
Edificações semilegais (nº aproximado)	(elevado)	n/a	1.500.00 (3)	(elevado)
Apropriação do solo				
Bairros de barracas urbanos (4)	+	+	-	-
Bairros de etnias seminómadas (4)	+	+	+	++
Núcleos de pesca e recreio (4)	+	-	++	-
Fracionamento irregular				
Loteamentos irregulares urbanos (4)	++	+	-	-
Loteamentos irregulares de recreio (4)	+	++	-	-
Fracionamento avulso (4)	++	++	+++	-
Obras particulares ilegais				
Edificação ilegal urbana (4)	++	++	+++	+
Edificação ilegal rural (4)	++	+	+++	-
Edificação semilegal (4)	++++	++++	++++	++++

Fontes: (1) Resultados próprios (ver Anexo III); (2) Ruiz Olmo (2015); (3) Potsiou, 2015; (4) Estimativa própria.

¹¹⁰ (PT) Lei n.º 54/2005, de 15 de novembro.

mais alta atingida pelo menos cinco vezes durante um período de cinco anos”¹¹¹. Porque a situação jurídica das edificações pode sofrer retrocessos/oscilações em função das determinações de planeamento territorial, uma edificação legal pode tornar-se “fora de ordenação” perante o avanço do mar. Da mesma forma na Grécia, o princípio do benefício público supera a proteção dos direitos privados, conforme atesta a disputa entre o Estado e os particulares quanto às áreas florestadas. Qualquer edificação existente nas parcelas florestais reclamada pelo Estado passou à condição de ilegal.

Os loteamentos e fracionamentos irregulares só têm presença em Portugal, Espanha e Grécia. Em Israel o fracionamento é praticamente inexistente, porque na maioria do seu território este é limitado pela condição pública do solo existe um elevado controlo sobre as transformações cadastrais. Os **loteamentos irregulares urbanos** têm mais expressão em Portugal e na Andaluzia. A Grécia não tem propriamente loteamentos irregulares porque a legislação nunca restringiu a subdivisão de parcelas, embora existisse um fenómeno extensivo de fracionamento avulso em áreas “não planeadas”. Os **loteamentos irregulares de recreio** têm também presença significativa nos três países, provavelmente atingindo maiores proporções na Andaluzia e na Grécia do que em Portugal.

Quanto às **obras particulares ilegais**, as estimativas não se encontram calibradas para efeito de comparação direta (Quadro 13). Os números da Grécia (1 milhão de edifícios com vários usos) apontam para valores muito superiores à da Andaluzia (300.000) mas que considera apenas habitações. Em Portugal a estimativa alcançada (282.487 edifícios) não contempla edifícios que não tenham unidades habitacionais e é apenas para o período 1991-2011, pelo que o número será certamente mais elevado. Ainda assim, estes permitem com alguma segurança apontar que a ilegalidade na Grécia tem mais impacto do que em Portugal e na Andaluzia. Em Israel, a edificação integralmente ilegal em área urbana afeta apenas as cidades árabes, estando quase ausentes nas áreas rurais. Contudo, todas as áreas de estudo são uniformes na elevada incidência de **edificações semilegais** (por ampliação, alteração material ou alteração de uso) e outras operações urbanísticas (nomeadamente piscinas e muros).

¹¹¹ (ES) Lei de Costas - Lei n.º 2/2013, de 29 de maio.

6.4. Políticas e práticas de controlo urbanístico e legalização

Andaluzia: Espanha utiliza a figura de “similar a fora de ordenação” para lidar com as construções ilegais incompatíveis com os planos. Esta decorre da adaptação do conceito clássico de “fora de ordenação” introduzido em Espanha com a Lei Estatal Urbanística do Solo e Ordenação Urbana (Lei do Solo) de 1956¹¹². Este regime foi inicialmente concebido para tratar as situações de transitoriedade entre planos, prevendo essa classificação para edifícios existentes (legais) incompatíveis com novos planos urbanísticos (López Pérez, 2010). O intuito desta figura é objetivamente “congelar e posteriormente extinguir” os edifícios indesejáveis para o ordenamento do território. A Lei do Solo de 1956 condicionava a realização de obras nestes edifícios, quando pudessem alargar artificialmente a vida da edificação (como obras de consolidação, aumento de volume, modernização ou aumento do seu valor de expropriação) admitindo apenas pequenas reparações. Contudo, a situação de desconformidade do edifício preexistente não implica necessariamente a demolição dos edifícios, nem a cessação das atividades, mas sim manter o *statu quo*, que impede realizar obras que permitam alargar a sua vida útil (Cortés Moreno, 2011). Estão obrigadas a licenciamento ou reposição de legalidade as edificações construídas após a Lei do Solo de 1975 (Ladera Rodríguez, 2015).

A regulação sobre as edificações fora de ordenação manteve-se com reduzidas alterações nas seguintes Leis do Solo¹¹³ e evoluiu com diferenças entre as comunidades autónomas. Na Andaluzia, a figura de “fora de ordenação” tem vindo a ser regulada desde 2002 por uma sucessão de diplomas interrelacionados, melhor estruturada desde 2012. Primeiramente, a Lei de Ordenação Urbanística de Andaluzia (LOUA) de 2002¹¹⁴ ampliou os pressupostos do regime de fora de ordenação às “*atuações de urbanização e subsequente edificação nas unidades resultantes executadas de forma clandestina ou ilegal*” em terrenos em solo não urbanizável e em que não seja legalmente possível aplicar nenhuma medida de proteção ou reposição da legalidade. A equiparação das obras ilegais à situação de fora de ordenação não é uma novidade, decorrendo da linha

¹¹² (ES) Lei Estatal Urbanística do Solo e Ordenação Urbana, de 12 de maio de 1956, Art. 48 (2).

¹¹³ (ES) Texto Refundido da Lei do Solo de 1976, Lei do Solo de 1992, Lei do Solo de 1998, Texto Refundido da Lei do Solo de 2008.

¹¹⁴ (ES) LOUA – Lei n.º 7/2002, de 17 de dezembro, com Disposição Adicional Primeira.

de desenvolvimento da jurisprudência sobre a matéria. Decisões do Supremo Tribunal entre 1987 e 1992 consideraram que " (...) *não seria razoável que as obras nascidas da ilegalidade fossem de melhor condição do que aquelas feitas de acordo com a ordenação urbanística e que depois ficam, por alteração do planeamento, contrárias a este, ficando assim em situação análoga à de fora de ordenação*" (in Cortés Moreno, 2011, p. 14).

O prazo de prescrição da aplicação de medidas de proteção ou reposição da legalidade (antes quatro anos; seis anos a partir de 2012¹¹⁵) é tido como limite a partir do qual os proprietários podem solicitar a “declaração de fora de ordenação”. A data de conclusão da obra é atestada por um técnico privado, tendo um dos entrevistados reportado casos de prestação de falsas declarações. Esta declaração possibilita a transmissão do imóvel mas não a sua hipoteca. No caso de o proprietários levarem a cabo obras ilegais adicionais, a consequência prevista é a possibilidade de declaração de estado de ruína¹¹⁶ que determina a extinção dos direitos obtidos com o título de fora de ordenação. A legislação Andaluza¹¹⁷ **remete para os instrumentos de planeamento a definição do conjunto de direitos e obrigações das edificações em condição de similar a fora de ordenação**. No entanto, estabelece normas subsidiárias, que genericamente mantêm a proibição de realizar obras de ampliação, exceto em situações de caráter excecional. Em todo o caso esclarece que as eventuais obras realizadas não aumentam o valor de expropriação. Segundo López Pérez (2010) não bastava a informação sumária incluída em muitos planos e fazia-se sentir a necessidade de um regime mais preciso e extenso sobre o conteúdo dos direitos dos proprietários afetados e que fosse gradual em intensidade segundo os casos. Vários autores referem o “limbo jurídico” decorrente da ausência de clarificação dos direitos e deveres dos particulares (Cortés Moreno, 2011; Ladera Rodríguez, 2015; López Pérez, 2010).

Em 2012 foi (finalmente) aprovado um regime específico para as “edificações e aglomerados existentes em solo não urbanizável¹¹⁸, sendo definidos três tipos de categorias de “similar a fora de ordenação”: (i) Edificação isolada; (ii) Aglomerados

¹¹⁵ (ES) Lei n.º 2/2012, de 30 de janeiro.

¹¹⁶(ES) Texto Refundido da Lei do solo de 1976, Art. 183, de aplicação suplementar na Comunidade Autónoma Andaluza.

¹¹⁷ (ES) LOUA, complementada com a Disposição Adicional Primeira e o RDU.

¹¹⁸ (ES) Decreto n.º 2/2012, de 10 de janeiro.

urbanos (parcelas que requerem serviços); e (iii) Habitat rural disseminado (edificações com usos e atividades vinculadas ao meio rural que requerem serviços públicos). No que diz respeito aos “Aglomerados urbanos” e “Habitat rural disseminado” é previsto que os planos municipais identifiquem e assumam os procedimentos para a sua legalização sempre e quando os seus proprietários suportem os custos de infraestruturas básicas e de urbanização. Contudo, interdita a possibilidade de reconhecimento de similar a fora de ordenação em edificações localizadas em solo não urbanizável de especial proteção (terrenos da zona de influência do litoral, solos destinados a instalações públicas e várias zonas de risco específico) e também o reconhecimento a “edificações isoladas”, a não ser que tenham procedido ao reagrupamento forçado das parcelas¹¹⁹.

A identificação de edificações isoladas em solo não urbanizável é feita pela negativa. O Plano Geral de Ordenação Urbanística (PGOU) (plano “antecipado”) deverá delimitar todos os Aglomerados urbanos e Habitat rural disseminado, sendo consideradas isoladas todas as edificações fora destes. Em agosto de 2016, uma alteração introduzida ao LOUA¹²⁰: (i) repõe a facilitação do reconhecimento das edificações isoladas desde que decorrido o prazo de prescrição); (ii) impõe a obrigação de os municípios identificarem todas as edificações ilegais no prazo de dois anos, podendo a comunidade autónoma substituí-lo nesta tarefa em caso de incumprimento; e (iii) confere à declaração do regime de fora de ordenação efeitos de licença urbanística (pelo que exigirá as condições mínimas e materiais de salubridade, habitabilidade e qualidade das construções e edificações).

Até 2016, a regularização de áreas não urbanizadas foi uma prática apenas em alguns municípios. Em Chiclana de La Frontera as “Áreas de Gestão Básica” evoluíram para a designação de “Áreas de Regularização de Integração Urbano-Ambiental” com o intuito de regularizar 16.550 parcelas, das quais 13.152 já construídas (Melero, 2016). Em Conil, a alteração de planos para “legalizar cerca de 5.000 vivendas” é também referenciada pela imprensa (Zambrano, 2014). Dada a ausência de notícias sobre a conclusão dos processos de regularização e as dificuldades retratadas no preâmbulo da

¹¹⁹ (ES) LOUA, com alteração da Lei n.º 2/2012, de 30 de janeiro, Art. 183.3.

¹²⁰ (ES) Lei n.º 7/2002 com alteração da Lei n.º 6/2016, de 5 de agosto.

Lei n.º 6/2016, pressupõem-se ser ainda incipiente a concretização do diagnóstico e delimitação de Aglomerados urbanos e Habitat rural disseminado.

Grécia: Entre os estudos de caso, a Grécia é aquele onde os reflexos práticos das políticas públicas se encontram melhor documentadas. Esta secção resume, salvo outras referências bibliográficas pontuais, a análise aprofundada de Potsiou (2015). O primeiro documento legal com vista a tratar o fenómeno da ilegalidade é o “Projeto de Regeneração Urbana” de 1983¹²¹. Este criou mecanismos para lidar com o problema da extensiva construção de habitação ilegal em pequenas parcelas resultantes do fracionamento de propriedade privada em áreas periurbanas “não-planeadas” (equivalente a áreas não-urbanizáveis na Andaluzia ou solo rural em Portugal). Embora o efeito seja semelhante, a denominação de loteamento irregular não se aplicará no caso grego, porque o fracionamento não foi regulamentado nem impedido.

Utilizando o princípio semelhante à perequação, este programa previa a cedência de solo e dinheiro por parte dos proprietários, de acordo com o plano urbano das cidades. Contudo, cerca de 80% dos custos com infraestruturas acabaram por ser pagos com recursos do governo. As iniciativas dos anos 1980 e 1990 acrescentaram áreas consideráveis aos planos urbanos existentes, resolvendo problemas sociais e ambientais. No entanto não conseguiram resolver por completo o problema (Polyzos & Minetos, 2013). Os planos urbanos visavam 60.000 hectares, mas o processo de perequação foi concluído para 45.000 hectares, e desses, a regularização dos fracionamentos irregulares foi concluída em apenas 25.000 hectares. Apesar de o Projeto de Regeneração Urbana continuar oficialmente, desde 2003 praticamente nenhum novo plano urbano foi ratificado. Desde então a predisposição do governo para legalizar edificações em áreas não planeadas e sem infraestruturas foi reduzida.

Em setembro de 2009, foi adotada uma nova lei que permitia a legalização de “pequenas” alterações em edifícios localizados em áreas urbanas planeadas, desde que não excedessem a volumetria da edificação e os parâmetros urbanísticos aprovados, em termos de altura e área de construção. Permitia, por exemplo, a legalização de marquises e o encerramento de áreas semiabertas de edifícios. Com o mesmo âmbito,

¹²¹ (GR) Lei n.º 1337/1983.

a Lei n.º 3843/2010 permitia a legalização temporária desse tipo alterações, por um período de 40 anos, mediante a apresentação de uma declaração. Esta foi praticamente opcional entre 2010 e setembro de 2011 e, visto as transações e hipotecas de imóveis com tais alterações não serem proibidas, teve um reduzido impacto prático.

Em resposta à crise económica de 2008, a Lei n.º 4014/2011 tornou obrigatória a declaração de ilegalidades, maiores ou menores, em áreas planeadas ou não planeadas (excluindo aquelas localizadas em áreas protegidas). As pequenas alterações dentro da volumetria dos edifícios em áreas planeadas continuam a gozar de um período de imunidade de medidas de tutela por 40 anos e as demais, por 30 anos. Dentro deste período, é suposto a administração local implementar os necessários planos de regeneração e renovação urbana. Este regime introduz, em simultâneo, a restrição à transação de imóveis ilegais ou semilegais, obrigando à apresentação de declaração do proprietário e um certificado atualizado de um técnico privado, sobre a compatibilidade da obra com o projeto aprovado. O procedimento tornou-se assim mais rigoroso mas, como consequência, a transação assenta num processo mais burocrático e com maiores custos (também para os legais). O Ministério do Meio Ambiente esclareceu recentemente que este certificado não é exigido no caso de hipotecas. A amnistia tem o apoio dos técnicos privados (que viram o seu mercado de trabalho aumentar) mas não da população em geral (Potsiou, 2015).

Em maio de 2013, o Conselho do Estado determinou inconstitucional a Lei n.º 4014/2011 (especialmente os artigos sobre a proteção do meio ambiente e o incumprimento da área mínima das parcelas rurais). Para contornar a decisão, em setembro de 2013 o governo introduziu uma nova lei que visa “lidar com a urbanização ilegal e o provimento de equilíbrio ambiental”. A Lei n.º 4178/2013 permite então a possibilidade de deduzir até 50 por cento dos custos de eficiência energética e melhorias na estabilidade do edifício, através da cobrança de taxas. Todos os custos envolvidos (taxas e impostos da propriedade que passam a serem cobrados apenas após a regularização) são estimados em mais de 30 a 40% do rendimento anual para famílias de baixa ou média renda, não sendo por isso acessível à maioria da população no contexto de crise (Potsiou, 2015).

Até maio de 2013, cerca de 562.263 declarações foram submetidas, mas destas apenas 385.535 concluíram o processo através do pagamento das devidas taxas. Para o período de 2009 a 2013, a receita total anunciada é de cerca de mil milhões de euros. Já a receita total esperada, resultante da nova Lei n.º 4178/2013, foi estimada em cerca de 5 mil milhões de euros. No entanto, calcula-se que, ao manter estas construções informais fora do ciclo económico, a perda anual de PIB seja de cerca de 3 mil milhões de euros (Potsiou, 2015).

Israel: O controlo urbanístico foi introduzido cedo em Israel após a Primeira Guerra Mundial. As Autoridades Britânicas decretaram o primeiro regulamento de ordenação urbanística em 1921, posteriormente reforçada em legislação de 1936. Esta última regulação permaneceu em vigor depois que o Estado de Israel ter sido criado em 1948. A Lei de Planeamento e Construção de Israel foi publicada em 1965¹²², estando ainda em vigor, hoje com mais de cem aditamentos. Ao contrário dos demais países de estudo, as normas técnicas e de planeamento estão reunidas num único código. As operações urbanísticas realizadas pelas autoridades públicas estão sujeitas aos mesmos procedimentos de licenciamento das efetuadas pelos particulares.

A evolução da política de reação às obras semilegais (já que no país são raros edifícios novos sem licença) não se concretiza propriamente numa evolução legislativa mas em diferentes momentos de tolerância na fiscalização e na aplicação de medidas diretas de tutela. No passado, as autoridades ignoraram mais as menores infrações do que hoje. Quaisquer que fossem as prioridades das políticas do governo na época, não eram consistentes ou transparentes para o público. Nos últimos anos, quando os órgãos governamentais nacionais encarregados da fiscalização decidiram endurecer a aplicação do controlo urbanístico, não publicaram essas políticas de forma ampla ou clara. As violações em pequena escala continuaram, mas o "patamar" para aplicação das medidas de tutela parece ser agora mais baixo. Segundo um dos entrevistados, numa política emergente (ainda não oficializada) as comissões locais de planeamento estão a ser encorajadas a criar um documento de orientação estabelecendo as suas prioridades

¹²² (IL) Lei de Planeamento e Construção - Lei n.º 467/1965.

para a aplicação de infrações menores e os critérios daqueles que são remetidos para o tribunal.

No que diz respeito à proliferação do encerramento de varandas, a estratégia assentou claramente na prevenção. Conforme antes mencionado (ver Secção 5.5.3. do Capítulo 5), em 1992 foi revista a fórmula de cálculo de área de construção, passando a ser contabilizadas para os parâmetros urbanísticos todas as varandas, quando sobrepostas pelo piso superior. A proliferação do fenómeno das “varandas saltitantes” conduziu ao abandono desta fórmula em 2008.

Não há qualquer restrição formal à transmissão de imóveis ilegais em Israel. No entanto, para o ato da venda é obrigatória a apresentação de um **documento da comité local** que indique não existirem dívidas pendentes por parte do proprietário e, nessa circunstância, é realizada uma inspeção. No caso de serem detetadas operações urbanísticas ilegais, o facto é comunicado aos serviços de registo de propriedade, acautelando assim a transmissão de informação ao interessado comprador.

Perspetiva comparada: No que respeita aos loteamentos irregulares, as políticas em Portugal e na Grécia tiveram início muito mais cedo (nos anos 1970/80) do que na Andaluzia onde só em 2012, começou o processo de delimitação dos “aglomerados urbanos”. Os pressupostos das políticas de regularização de loteamentos são transversais, estando na essência em causa as formas de imposição e a predisposição dos proprietários para pagar as infraestruturas e para a cedência de solo para equipamentos de utilização coletiva, espaços verdes e espaços públicos (especialmente em áreas de elevada densidade). Na Grécia, as medidas parecem ter sido mais eficazes na fase inicial do programa, pelo envolvimento da população e elevada contribuição do Estado no financiamento da infraestruturas (80%). Conforme a discussão atual na Andaluzia e na Grécia torna clara, manter os custos “acessíveis” para os particulares é um dos elementos chave. Em Israel, este fenómeno é inexistente.

Para as obras particulares, a facilitação ou endurecimento das políticas por parte das entidades públicas tem conhecido avanços e recuos. Neste campo são poucas as características que se podem apontar como comuns aos países de estudo, embora possam ser aferidas componentes positivas e negativas. O regime fora de ordenação na Andaluzia é o mais antigo (1956) e, até 2016, o mais facilitador pela ausência de restrição

à venda e agilidade na obtenção da respetiva declaração (dependente de ato administrativo, com base na declaração de um técnico, após 4 anos da conclusão da obra). Em Israel, Grécia e Portugal não há inicialmente uma política clara, sendo o problema tratado de forma casuística pelas normas de fiscalização e tutela da legalidade (entenda-se, sem repercussões diretas nos planos). Israel incorpora as obras ilegais no sistema de planeamento, ao permitir a alteração pontual de planos por iniciativa particular. Em Portugal, predominam os “jogos” de planeamento para viabilizar a legalização enquanto na Grécia se paga uma “multa” anual para evitar a demolição. Contudo, na segunda década do terceiro milénio as respostas às obras particulares ilegais começa a desenhar-se em articulação com o planeamento territorial, de forma mais objetiva nos três países europeus. Em 2012 (reforçada em 2016) a política Andaluza cria um diploma próprio e torna-se menos facilitadora, nomeadamente por: (i) aumentar o prazo de prescrição para seis anos; (ii) passar a impedir a emissão de declaração de fora de ordenação a edificações ilegais isoladas; (iii) impor aos municípios a delimitação dos aglomerados decorrentes de fracionamento irregular e diagnóstico da situação; (iv) alterar a natureza jurídica do título de fora de ordenação (passando de um ato administrativo de certificação para licença); e (v) exigir o cumprimento de normas mínimas de salubridade e estabilidade. Curiosamente, neste último ponto, a “política” vai no sentido inverso à norma portuguesa que, a partir de 2014, dispensa a observação de normas técnicas posteriores à data de execução da construção nas legalizações¹²³.

Entre os países de estudo, existe uma gradação no nível de restrição à venda de edificações ilegais. Israel não tem qualquer restrição (não é necessária face ao estatuto do solo) e na Andaluzia é permitida desde que tenha a declaração de fora de ordenação, não constituindo até recentemente impedimento significativo ao mercado imobiliário (talvez seja uma questão no futuro, pelas restrições recentemente implementadas). Portugal, desde 2009 tem uma “restrição imperfeita”, porque limita a transação de edificações ilegais mas não semilegais. A Grécia estava na mesma situação que Portugal

¹²³ (PT) Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, Art. 102-A.

até 2011, mas desde então impede a transação também de edificações semilegais, introduzindo os técnicos no processo.

As restrições à venda tiveram um palpável efeito positivo na Grécia e Portugal, enquanto dissuasor da ilegalidade vocacionada para o lucro (mas não tanto da edificação para uso próprio, comercial ou arrendamento no mercado informal). Contudo, estas restrições traduzem-se num limo económico e “capital morto”, ou seja, bens imobiliários fora do mercado ou com valor diminuído pela condição de ilegalidade (de Soto, 2000; Fernandes, 2011; Potsiou, 2009). Da necessidade de “reanimar” esse capital em tempos de crise são desenhados em cada um dos países amnistias de planeamento, que visam facilitar a regularização durante uma janela de tempo específica.

A amnistia temporária na Grécia é muito mais ambiciosa do que a amnistia seletiva Portuguesa. Desde logo porque a primeira integra todos os componentes (cadastro, impostos, venda, controlo urbanístico) e é aplicável a todos os usos. Por outro lado, **não é aplicável a áreas de proteção especial** (florestal, arqueológica, costeira ou em espaço público) e não pressupõe a alteração aos planos mas o seu efeito é apenas temporário (30 ou 40 anos, dependendo dos casos). Já a amnistia portuguesa é seletiva no uso (atividades económicas como indústrias, agropecuárias e pedreiras), mas permite resolver situações onde haja manifesta incompatibilidade com os IGT (**mesmo em áreas especiais de proteção**), obrigando à alteração dos planos e restrições de utilidade pública. Contudo, uma vez concretizada a alteração, a regularização tem um efeito definitivo.

A diferença de âmbito e efeito associa-se, em grande parte, à dificuldade de resposta das políticas antecedentes, refletidas em setores sociais/económicos distintos. Nas últimas décadas, enquanto a Grécia manteve a condição de ilegalidade da edificação “corrente” (à custa da multa anual), em Portugal a tendência foi facilitar a sua legalização (exceto quando as restrições de utilidade pública a impedem). Como consequência, a amnistia da Grécia visa regularizar a situação das edificações “correntes” enquanto em Portugal são objeto de regularização as atividades económicas que não conseguiram contornar as restrições de utilidade pública. Devido

às condições de entidades financiadoras e acesso a fundos europeus, estas vêm as possibilidades de crescer restringido.

Como decorre claro, um dos fatores que está na essência da configuração da condição de legalidade é a segurança jurídica e financeira do mercado imobiliário e das instituições de crédito. A restrição à transação resolve em parte o problema na Grécia, Portugal e Espanha mas em Israel, a firmeza, credibilidade e interligação do controlo urbanístico com o sistema de registo de propriedade, cumpre talvez ainda melhor com o desígnio de informar o “mercado” (sem o prejuízo de criar “capital morto”). Contudo, nos três países europeus o sistema de registo de propriedade e a informação cadastral apresentam vários problemas estruturais que afetam a sua credibilidade, como seja a ausência/insuficiência de delimitação territorial, de atualização da informação sobre as edificações e de integração com o sistema tributário. No entanto, essa afigura-se certamente como uma das “chaves” para o efetivo planeamento territorial.

6.5. Síntese

O Capítulo 6 introduz a Parte III, abordando a caracterização de cada um dos estudos de caso internacionais: Andaluzia (Espanha), Grécia e Israel. As quatro áreas de estudo partilham atributos comuns quanto à localização geográfica e dimensão cultural (mediterrânea), população (entre 8 e 11 milhões de habitantes) e económica (pertencem à OCDE). A análise empírica denota estarem ainda numa situação intermédia a nível do cumprimento das normas, entre países de incumprimento mais generalizado e os países mais cumpridores..

Os três tipos de ilegalidade urbanística fazem-se representar nas áreas de estudo. A **apropriação do solo** tem maior incidência em Portugal e Espanha com os bairros de barracas, em Israel com os núcleos construídos por grupos seminómadas, sendo uma situação muito reduzida na Grécia (salvo a contestada propriedade de áreas florestais). Casos de apropriação intencional do solo no domínio público marítimo e fluvial são apenas conhecidos em Portugal e na Grécia. Os **loteamentos irregulares** urbanos, de recreio e os fracionamento “por outras artes” são comuns em Portugal, Espanha e Grécia e inexistentes em Israel (impossibilitado pela condição pública do solo rural). A edificação integralmente ilegal em **propriedade privada** afeta mais a Grécia do

que Portugal e Andaluzia, ocorrendo em menor escala nas cidades árabes de Israel. Contudo, as edificações semilegais, quer por ampliação, alteração material, alteração de uso e outras operações urbanísticas (como piscinas e muros) são muito frequentes em todos os casos.

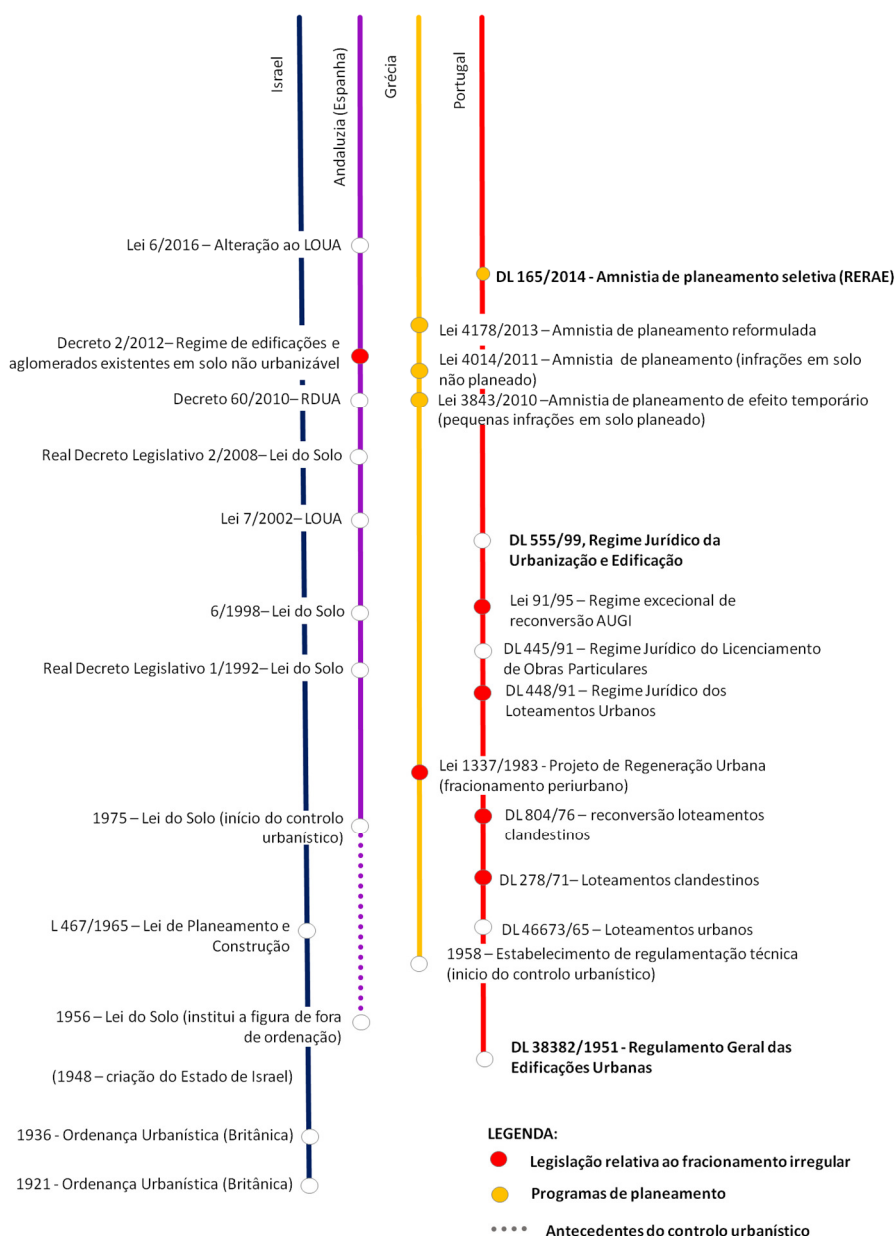


Figura 61: Diagrama dos diplomas legais de controlo urbanístico e resposta à ilegalidade em Portugal, Andaluzia, Grécia e Israel

Fonte: Elaboração própria

Como resposta à problemática de obras particulares ilegais, as **políticas públicas de controlo urbanístico** têm conhecido avanços e recuos ao longo das últimas décadas. O regime de fora de ordenação na Andaluzia e Espanha foi implementado cedo (1956)

e adaptado às obras ilegais pela jurisprudência entre 1987 e 1992. Este sofreu progressivamente alterações tendo o controlo ficado mais apertado em 2016. Na Grécia, a (ineficiente) política de pagamento pela não demolição foi substituída em 2011 por uma amnistia de perdão temporário integrado, apertando o controlo sobre as obras integralmente ilegais mas também sobre as obras semilegais (até aqui inexistente). Em Israel, a aprovação da alteração aos instrumentos de planeamento aberta à iniciativa privada é a forma praticada para a reposição da legalidade. Contudo, a predisposição da administração central para a aceitação de alterações aos planos com fim regularizador tem sofrido oscilações e aposta agora numa estratégia em função dos “graus” da infração urbanística. Na Andaluzia, Grécia e Israel, assim como em Portugal, na segunda década do terceiro milénio as políticas de resposta às obras particulares ilegais e semilegais começa a desenhar-se de forma mais objetiva e em articulação com o planeamento territorial.

CAPITULO 7. Perspetiva comparada das fragilidades

As fragilidades sobre as políticas e práticas de controlo urbanístico identificadas na síntese do Capítulo 5 servem de base orientadora para os tópicos de comparação do presente capítulo. A informação transmitida pelos entrevistados em cada um dos países serviu como ponto de partida para a pesquisa complementar de referências bibliográficas (por vezes e sempre que pertinente abrangendo outros países). Ainda que apresentada de uma forma segmentada, esta perspetiva comparada reflete não só a políticas e práticas implementadas como também uma visão critica por parte dos interlocutores. A estrutura da análise assenta na formulação de uma ou duas questões objetivas para cada tópico, as quais são respondidas em primeiro lugar para cada um dos casos de estudo internacionais e no final de forma comparada (na mesma linha de organização do capítulo anterior).

7.1. Diagnóstico e monitorização

Questão: Quais os modos utilizados no incentivo ao diagnóstico e monitorização das ilegalidades urbanísticas?	Andaluzia	Grécia	Israel
✓	Imposição <i>top-down</i> , da comunidade autónoma para os municípios	✓ Incentivo financeiro aos municípios (antes de 2011) ✓ Incentivo aos proprietários pela amnistia	✓ Capacitação e utilização de ferramentas SIG ✓ Incentivo à denúncia por parte da população

Portugal: A falta de motivação institucional é, mais do que qualquer outra dificuldade legal ou instrumental, o principal obstáculo à concretização do efetivo controlo urbanístico. Ao contrário do que poderíamos supor, este comportamento não

se regista apenas em contexto nacional nem tão pouco apenas em países mediterrâneos. Em todas as áreas de estudo (e em outros países desenvolvidos como o Canadá) a literatura aponta para a transversalidade da tolerância da administração. Assim, mais importantes do que os motivos, é questionar: como combater a falta de motivação da administração local para as tarefas de monitorização, já que estas são essenciais para o sucesso das medidas de ordenamento do território?

Em nenhum dos casos existem dados oficiais concretos e as práticas de monitorização dependem dos municípios e são quase sempre insuficientes. Neste âmbito as áreas comparadas apresentam opções diferenciadas: a imposição, o incentivo e a capacitação.

Andaluzia: A **imposição** *top-down* foi o caminho adotado pela Comunidade Autónoma da Andaluzia, através de legislação de 2016¹²⁴, que impõe aos municípios a realização de uma ação sistemática de monitorização no prazo de dois anos. Na ausência de cumprimento, a comunidade autónoma pode substituir-se nesta tarefa. A juventude da medida não permite ainda avaliar o seu alcance nem eficácia, que poderá em muito depender do reforço de capacitação técnica e económica alocada para esta tarefa.

Grécia: O **incentivo** da “receita económica” poderia balançar de alguma forma a motivação dos municípios em identificar as ilegalidades urbanísticas. Apesar de não ter tido grande eficácia prática, a “multa” anual para evitar a demolição poderia ser um fator de incentivo económico aos municípios para a monitorização efetiva do território. Contudo, o prejuízo político (pela oneração dos particulares) parece sobrepor-se à eventual vantagem pecuniária. Um detalhe curioso relacionado com a utilização das novas tecnologia e o controlo urbanístico é o facto de a amnistia grega compreender balizas temporais, suportado por um levantamento aéreo fotográfico para documentar a situação “existente”.

Israel: A **capacitação** com meios tecnológicos, baseados em ortofotomapas com recurso a SIG para a identificação de novas construções ilegais é utilizada de forma

¹²⁴ (ES) Lei n.º 6/2016, de 5 de agosto.

extensiva em Israel. O investimento na cartografia base, obtenção de fotografias aéreas e a qualificação técnica introduzem enormes benefícios e facilitação à monitorização do território. Não substituindo a ação no terreno das equipas de fiscalização, permitem complementá-la, nomeadamente ao ultrapassar duas grandes dificuldades: aceder ao interior da propriedade privada e documentar no tempo a execução de determinada operação urbanística. O distanciamento proporcionado pela visão aérea abrangente e a possibilidade de uma monitorização sistemática e introduz algum conforto à atuação da fiscalização, que poderá ajudar a minimizar fatores de discriminação entre particulares que contribuem para a falta de motivação da administração local.

Perspetiva comparada: Na Grécia a amnistia de planeamento em decurso tem o propósito de identificar os casos mas (como em Portugal) está demasiado dependente da iniciativa dos particulares. O facto de o registo pressupor a apresentação de peças desenhadas tem a vantagem de acautelar a possibilidade de identificar possíveis infrações por alterações futuras. Contudo esta amnistia é de âmbito nacional, e os municípios não participam dele. Apesar do incentivo à regularização ser eficaz, a metodologia não garante um alcance tão abrangente como aquele que será possível numa iniciativa de monitorização sistemática, como previsto na Andaluzia. O incentivo à denúncia por parte da população e a utilização de fotografias aéreas, como em Israel, serão também medidas pró-ativas a incentivar.

7.2. Medidas diretas de tutela

Questão 1: Quais as práticas que ajudam à implementação mais justa e eficaz das medidas diretas de tutela?

Andaluzia

✓ Prazo de prescrição das medidas de tutela não se aplica a áreas naturais

Grécia

✓ Contraordenação pela ausência e demolição não se mostrou eficaz
✓ Exclusão de áreas especialmente protegidas da amnistia

Israel

✓ Distinção da gravidade da infração (através definição de parâmetros)

Portugal: A ausência de medidas de tutela da legalidade eficazes fomenta nos promotores um sentimento de impunidade. Mas será esta uma dificuldade sentida apenas em Portugal? No contexto nacional, a construção de um edifício de vários andares sem licença é, segundo a lei, a mesma infração do que a construção de um muro

ou o encerramento de varandas. Da mesma forma é indiferente se a operação urbanística incide sobre espaço urbano, RAN ou REN (estando no entanto previstas contraordenações mais agravadas nas áreas protegidas). Na prática do exercício da tutela municipal existe obviamente uma valoração diferenciada de acordo com o “bom senso” da administração local. Mas essa diferenciação não mereceria ser mais clara e sistemática? A distinção da gravidade da infração parece, do ponto de vista da otimização de recursos, essencial na medida em que os “esforços” da administração devem ser canalizados para as situações realmente gravosas e não desperdiçadas em pequenas infrações. A variação em função da gravidade é essencialmente na definição do valor das contraordenações aplicáveis, mas também aqui os critérios concretos nos intervalos estabelecidos estão ausentes. A criminalização da ilegalidade urbanística introduzida em 2010¹²⁵ incide sobre os casos de operações urbanísticas com impacto na via pública, RAN, REN, domínio público ou terreno especialmente protegido e depende da “consciência da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas”, podendo ser punido com pena de prisão até três anos ou multa. Não fica clara a possibilidade de ponderação de outros fatores que também parecem importantes como a reincidência no comportamento ou a ponderação da verdadeira “necessidade” da operação urbanística. Sobre esta diferenciação e aplicação de medidas diretas de tutela, a análise comparada reflete o seguinte:

Israel: Existem duas importantes diferenças entre Israel e os demais estudos de caso: o nível dos organismos administrativos encarregados da tutela (com grande envolvimento dos tribunais) e o nível da classificação jurídica da ilegalidade (considerado crime). Assim, a aplicação de contraordenações e outras medidas de tutela depende quase sempre dos tribunais, que podem adicionalmente condenar os infratores a prisão (embora tal não seja prática comum). A nível do exercício da tutela, uma mudança importante ocorreu em maio de 2013 através de uma revisão da Lei Criminal. A alteração habilita o Procurador do Estado e seus promotores a negociar com os infratores sobre infrações menores, sobre o valor das multas ou reposição da legalidade sem recorrer aos tribunais. Será interessante aferir no futuro as distinções a

¹²⁵ (PT) Alteração do Código Penal pela Lei n.º 32/2010, de 2 de setembro, Art. 278.º-A.

prever no documento da “política de prioridades para a aplicação de infrações menores” mencionado por um dos entrevistados.

Grécia: Não foi identificada qualquer diferenciação ao nível do conteúdo da infração na Grécia mas, a amnistia temporária em decurso exclui do seu âmbito edificações localizadas em áreas territoriais de salvaguarda ambiental e patrimonial. Assim, para as construções ilegais existentes nestas áreas não é possível a obtenção do título de regularização (necessário à transmissão do imóvel), estando prevista a reposição da legalidade pela demolição. A distinção não assenta por isso numa avaliação e ponderação da situação concreta, mas na salvaguarda dos valores com especial proteção pelo sistema de planeamento.

Um dos aspetos a assinalar quanto à atuação da fiscalização da Grécia é a declarada ausência de ações espontâneas de fiscalização. Ou seja, a fiscalização atua na verificação das condições de uma licença ou por reação a denúncias, mas nunca por iniciativa própria. Os entrevistados mencionaram ser esta a forma encontrada para ultrapassar a impossibilidade de atuar em todas as situações e, em simultâneo, evitar a associação das ações dos fiscais aos interesses dos dirigentes políticos.

O caso da Grécia serve ainda para comprovar como o valor político das medidas de tutela se sobrepõem ao eventual benefício económico, advindo do aumento de receitas municipais. A cobrança da “multa” anual pela ausência de demolição não se mostrou eficaz porque o presidente da câmara podia aceitar a redução dos valores para montantes suportáveis. O limitado alcance das contraordenações fica assim bastante claro neste caso.

Andaluzia: A única distinção detetada na Andaluzia quanto à aplicação de medidas de tutela tem a ver com o prazo de “prescrição” da infração urbanística. O prazo de prescrição é atualmente de seis anos, não se aplicando em Parques Naturais¹²⁶. Uma das ferramentas interessantes de tutela da legalidade é a previsão de contraordenações por utilização indevida, até ao máximo de 10 vezes.

Perspetiva comparada: Na superfície, as medidas de tutela da legalidade previstas pelas leis dos países de estudo parecem bastante semelhantes. Os tipos

¹²⁶ (ES) Lei n.º 2/2012, de 30 de janeiro.

comuns de medidas diretas de tutela a inspeção e realização de autos, ordens de embargo (para construção ou utilização ilegal), ordens de demolição e multas. Os obstáculos à aplicação efetiva das medidas também são semelhantes em todos os países: os entrevistados mencionam o número insuficiente de funcionários afetos à fiscalização, a baixa remuneração dos mesmos, uma contínua hesitação por parte dos políticos locais para a execução de ordens de demolição e a relutância em atuar próximo das eleições. Em todos os países, os entrevistados relataram que o número de demolições em propriedade privada foi insignificante face à extensão do fenómeno da ilegalidade. A administração encara os procedimentos associados às medidas de tutela demasiado morosos e complexos. As opiniões sobre a eficácia da figura do embargo são divergentes e a aplicação de contraordenações não tem a eficácia desejada, dado raramente o seu pagamento ser concretizado.

A experiência de Israel quanto à criminalização indica que a medida de prisão raramente é determinada pelo tribunal. Contudo, esta consubstancia uma situação diferente porque (ao contrário de Portugal) a generalidade das ilegalidades têm esse estatuto. O elevado número de “crimes” torna inviável decretar pena de prisão a todos os promotores. Ainda é cedo para avaliar o impacto da criminalização em Portugal. O caso grego salienta a questão da discricionariedade da ação da fiscalização e aplicação de medidas de tutela. Não raras vezes os particulares tendem a acusar a administração de utilizar critérios arbitrários (e pessoais) para iniciar ações contra um promotor (e não outro). O critério de atuação da fiscalização será outro dos aspetos a considerar.

Definir graus de prioridade na resposta às denúncias e reclamações parece por isso uma medida assertiva. Várias entidades em Inglaterra têm disponível no seu sítio da internet as suas “políticas de fiscalização” e a classificação de prioridade (como Chiltern District¹²⁷, Newcastle City Council¹²⁸, Borough of Poole¹²⁹). Por exemplo o Chiltern District estabelece como “prioridade urgente” as situações de “danos

¹²⁷<http://www.chiltern.gov.uk/article/2511/5-How-we-prioritise-investigations-into-alleged-breaches-of-Planning-Control> (acedido em 12 de março de 2017).

¹²⁸<https://www.newcastle.gov.uk/planning-and-buildings/planning-applications/planning-enforcement/enforcement-protocol> (acedido em 12 de março de 2017).

¹²⁹<http://www.poole.gov.uk/planning-and-buildings/planning-enforcement/planning-enforcement-policy/> (acedido em 12 de março de 2017).

significativos e permanentes para o ambiente onde os trabalhos são potencialmente irreversíveis, p.e. a demolição ou alteração significativa de um edifício classificado não autorizado". Além deste nível apresenta mais três, de prioridade alta, média ou baixa. O facto de todas as infrações serem tratadas de forma semelhante tende a retirar capacidade de atuação em casos realmente significativos.

A “prática” grega de não acionar por iniciativa própria novas ações de tutela responde a esta questão, mas não consubstancia propriamente uma “solução”. A forma adequada de resposta a esta problemática (politicamente sensível) parece ser antes a utilização de critérios claros e uniformes, bem como de ações pedagógicas concertadas e devidamente publicitadas. Por exemplo, encetar ações de tutela por causa do encerramento de uma varanda não terá qualquer efeito quando realizado de forma casuística; para atingir um resultado palpável é necessário uma ação integrada (p.e. todas as varandas numa mesma rua ou cidade). Promover a clareza e equidade de tratamento nas decisões de tutela parece ser a única forma de resposta “justa” para os particulares.

Questão 2: A demolição de obras particulares é executada? A tutela é mais eficaz quando exercida por níveis hierárquicos superiores da administração?

Andaluzia

- ✓ Demolições executadas em situações gravosas
- ✓ Tutela partilhada entre municípios e comunidades autónomas gera conflitos

Grécia

- ✓ Ausência de demolições, salvo por interesse público (forte)
- ✓ Tutela fraca dos municípios e incapacidade da administração central

Israel

- ✓ Por considerações políticas, as demolições são raras
- ✓ Espaço rural controlado por agência da administração central com eficácia

Portugal: Os impedimentos à reposição da legalidade pela demolição não serão tanto de ordem instrumental mas antes de motivação por parte dos atores. Conforme resulta claro das entrevistas, o principal motivo para a ausência da reposição da legalidade está no facto de os principais atores terem um interesse objetivo na sua não execução. Por um lado, os promotores pretendem proteger o seu investimento económico e, por outro, a administração local evita o custo político decorrente. As ONG e as associações civis têm, nesta matéria, um importante papel para contrabalançar os interesses do ordenamento do território.

Na ausência de uma cultura de *enforcement* (como instituída nos países da Europa do Norte) o interesse na demolição por parte da administração só se reflete quando o custo político é atenuado ou revertido: (i) pela oposição de um grupo alargado de cidadãos (p.e. relacionado com um bar com atividade ruidosa); (ii) a pretexto de interesse público, como a requalificação urbana ou da costa (como no caso das ações na Fonte da Telha ou das sociedades POLIS); ou (iii) quando algum acontecimento põe em evidência o perigo subjacente (lembremos o caso da derrocada do prédio da Brandoa em 1969 ou a encosta da Serra do Pilar em Gaia em 2008). A constatação da inadequação da qualidade das construções ilegais perante um terramoto (como o de 1999 na Turquia) também tem o mesmo efeito impulsionador.

Num outro nível de interesses dentro da administração local, estarão as motivações pessoais dos vários atores e o facto de os técnicos e funcionários da administração local (aqueles que melhor conhecem a legislação, as políticas e as fragilidades) serem veículos para os acontecimentos. Não quer isto dizer necessariamente corrupção. Esta outra esfera de ação é vocacionada para a “ajuda” ou “facilitação” da resolução de problemas do cidadão, muitas vezes cedida a título gratuito e encarada como um dever inerente aos cargos técnicos e de dirigentes. As entrevistas sublinham esta predisposição com *nuances* que apontam para a tentativa de defender o cidadão contra uma legislação “sem sentido”, “feita à medida das grandes cidades” ou de alguma forma “desajustada”. O “bom senso” é alegado em várias circunstâncias mas empregue de forma desigual e quase sempre no sentido facilitador, testando muitas vezes os limites da legalidade. Por isso, mais do que a questão da adequação dos instrumentos, a eficácia da tutela da legalidade parece antes depender da motivação da administração (tanto ao nível técnico como político). Que fatores poderiam aumentar a predisposição para exercer a tutela? Serão outras formas de organização administrativa e a distribuição de poderes dos países de estudo de alguma forma mais eficientes nesta matéria? Analisemos então as formas de organização administrativa e tutela urbanística nos países de estudo:

Andaluzia: Compete às autoridades autonómicas a tutela e o poder legislativo das questões de ordenamento do território e aos municípios executá-las. Nas operações urbanísticas fora dos perímetros urbanos a Junta Autonómica é chamada a emitir

parecer não vinculativo. Em caso de divergência entre o município e a Junta Autonómica, o assunto é dirimido em tribunal. Esta situação de confronto ocorreu de forma extensiva em alguns municípios em zona costeira da Andaluzia, gerando a anulação de milhares de licenças, a demolição de habitações (muitas de cidadãos ingleses) e, por consequência, a intervenção da União Europeia. A liderança política da administração local tem um papel muitas vezes subestimado no processo da ilegalidade. Nos casos mais dramáticos, como Chiclana de La Frontera, o crescimento económico associado à construção ilegal (com fracionamento irregular) e ao setor do imobiliário foi nitidamente uma “aposta” municipal. Na administração espanhola, estruturada em três níveis (central, regional e local) é abertamente apontada na literatura a presença de elevado número de casos de corrupção (García-Quesada et al., 2015; Jerez Darías et al., 2012) e fortes disputas em matéria de tutela entre entidades, que não abonam a favor da coesão e eficácia do sistema.

Grécia: A administração local tem pouca autonomia em matéria de ordenamento do território, estando muito dependente (nomeadamente a nível financeiro) da administração central. A facilitação ou “fechar os olhos” à ilegalidade generalizada é também uma forma de governação local. A falta de confiança (ou por se ter assumido a inevitabilidade da relação) levou a que o Estado tenha optado por deixar de fora a administração local do processo de registo da amnistia. Os pedidos de regularização são submetidos *online* pelos técnicos particulares e geridos pela administração central, sem qualquer intervenção dos municípios. O enfraquecimento da administração local na Grécia também não parece resolver adequadamente as relações saudáveis entre entidades e tutela da legalidade urbanística.

Israel: O controlo sobre o espaço rural é, também por razões geopolíticas, uma questão primordial para o ordenamento do território em Israel. Sobre este espaço, a administração central mantém uma dupla tutela: sobre a “propriedade” (mais de 90% do território é solo público) e da “tutela” em matéria de concessão de licenças de construção. Verifica-se, efetivamente, um maior cumprimento das normas em solo rural onde as novas construções ilegais são muito reduzidas. No país, as ONG têm um papel bastante ativo e são frequentemente iniciadoras de ações populares e em tribunal em matérias urbanísticas.

Perspetiva comparada: Sendo a administração local muitas vezes incapaz de exercer o efetivo controlo urbanístico pela proximidade à população ou dependência do voto, poderia este ser mais eficaz mediante a sua **substituição** por órgãos da administração central? O equilíbrio de interesses da administração local na tutela da legalidade será, provavelmente, muito difícil de alterar. Apesar de não se advogar a mudança radical entre poderes dos diferentes níveis de administração, não deixa de se considerar que a defesa das questões de ordenamento do território só poderão ser verdadeiramente resolvidas mediante incentivos para o cumprimento deste “dever” imposto. Os contributos de Andaluzia e da Grécia parecem frágeis nesta matéria. O nível da administração ao qual está acometida a tutela indica que a subida no estrato da administração facilita as ações de demolição (atendendo ao caso de Israel e também às duas ações concertadas de demolições no domínio público em Portugal). Em Portugal, segundo a análise qualitativa, a rigidez e distância criada pela CCDR enquanto entidade tutelar da REN, tem um efeito mais dissuasor do que quando depende em exclusivo dos municípios ou mesmo da entidade tutelar da RAN. Dado o modelo de tutela partilhada entre município e CCDR se demonstrar mais eficaz, parece mais eficiente que no espaço rural todas as operações urbanísticas fora dos perímetros urbanos dependessem de uma segunda entidade.

Por comparação com Israel, verifica-se que em Portugal as ONG têm um papel menos preponderante na defesa dos valores ambientais e de ordenamento do território. Por exemplo, na situação da requalificação da Ria Formosa (ver Secção 2.4 do Capítulo 2), a sua ação é apenas visível em comunicados nos seus sítios da internet mas não se pode deixar de estranhar a sua ausência, por exemplo, da discussão mediática e jurídica em defesa do “habitat do camaleão”. A tutela da legalidade urbanística será sempre uma questão de difícil gestão política. No entanto, quando o fenómeno da ilegalidade é generalizado, a incapacidade da administração tende a ocorrer em qualquer um dos níveis – local, regional ou nacional.

7.3. Restrições imobiliárias

Questões: Que restrições imobiliárias são aplicadas? Como é acautelada a informação ao promitente- comprador sobre a condição de i/legalidade?	Andaluzia	Grécia	Israel
	✓ Não existem restrições à venda, apenas à hipoteca	✓ Restrições à venda, hipoteca e aluguer de obras ilegais e semilegais	✓ Não existem restrições à venda nem hipoteca
	✓ Título específico e diferenciado para obras ilegais, “similar a fora de ordenação”	✓ Verificação no momento da transmissão, certificada por técnico privado	✓ Verificação no momento da transmissão, pelo município
		✓ Documento único predial em implementação	✓ Este informa registo predial sobre infrações detetadas

Portugal: Como mencionado nas entrevistas nacionais, o principal motivo que fomenta a legalização e, ao mesmo tempo, inibe a realização de novas edificações ilegais prende-se com a impossibilidade de transmissão do imóvel. Sendo que a maioria dos cidadãos tem no imobiliário o seu investimento de maior valor, a restrição de venda tem um efeito dissuasor visível. Em conjunto com a implementação dos principais diplomas que regem a disciplina do ordenamento do território, RJUE e RJGT, foi introduzida a restrição à transmissão de imóveis sem a devida autorização de utilização¹³⁰. Conforme anteriormente referido, em Portugal esta medida indireta de tutela é por certo o mais importante mecanismo de controlo urbanístico. No entanto, o facto de ser uma restrição incompleta induz nos particulares uma falsa sensação de segurança. Ao se exigir na escritura pública “apenas” a autorização de utilização ou certidão de inexistência de licença, sem atentar à sua data, conteúdo ou correspondência com a configuração do imóvel no momento da venda, não se salvaguarda a transmissão de edificações parcialmente ilegais. Algumas vezes ocorre que só após a realização da escritura o comprador se depara com o ónus de legalizar ou repor a legalidade de uma operação urbanística adicional.

Na ótica do comprador (nacional pouco informado ou estrangeiro), realizar uma escritura na qual é apresentado um documento da administração sugere garantia

¹³⁰ (PT) Decreto-Lei n.º 281/99, de 26 de julho.

bastante da “legalidade” das edificações. Quando esta expectativa não corresponde à verdade, traz prejuízo para a confiança depositada no ordenamento jurídico português e é suscetível de lesar os particulares. Assim, interessa aferir se e como as restrições à transmissão de imóveis se encontram implementadas nos países de estudo e quais os contributos a extrair.

Andaluzia: A venda de imóveis ilegais é permitida perante a obtenção do certificado de “similar a fora de ordenação”, o que é possível uma vez ultrapassado o prazo de prescrição da infração (aumentou de quatro para seis anos em 2012). A existência de dois tipos de títulos, o convencional de “primeira utilização” e o especial de similar a fora de ordenação garante, através da própria diferenciação, que o comprador tem informação sobre a condição de legalidade do imóvel. Embora a venda esteja “facilitada” existe a interdição de realizar hipoteca sobre os imóveis com esta condição. Contudo, segundo Jiménez Fernández (2014) as habitações são vendidas a um preço mais económico, não por serem ilegais, mas porque estarem em meio rural.

No que diz respeito ao pagamento de “Imposto de bens imóveis”, este é realizado apenas se estiverem registadas no cadastro, independentemente da situação urbanística/de planeamento. Não obstante, em alguns casos a informação cadastral não contempla o uso efetivo do solo em parcelas edificadas (Jiménez Fernández, 2014).

Grécia: A política implementada desde 2011 (em paralelo com a amnistia de planeamento) impede não só a transação e hipoteca mas também o aluguer e a transmissão por herança de imóveis ilegais (Potsiou, 2015). O controlo é tripartido: (i) pela administração que tutela as questões urbanísticas, traduzido num título de utilização (via licenciamento) ou de regularização (ao abrigo da amnistia de planeamento); (ii) por um técnico privado, com qualificação similar a arquiteto ou engenheiro que, sublinhe-se, à data da transmissão atesta que a edificação está de acordo com o projeto que deu origem ao título de utilização ou regularização; e (iii) pelos notários, que conferem estes documentos. Importa ressaltar que as falsas declarações dos técnicos têm medidas sancionatórias pesadas, tanto de carácter económico como de inibição ao exercício da atividade. Esta medida parece estar a surtir um efeito positivo, ainda que se aponte o facto de trazerem maiores custos às transações de imóveis (legais ou ilegais) (Potsiou, 2015). Todas estas medidas mais recentes visam também

implementar o pagamento de impostos sobre os bens imobiliários, até aqui praticamente inexistentes na Grécia e um sistema de registo e cadastro unificado.

Israel: Sem impor restrições ao mercado imobiliário, o sistema de Israel garante a informação ao comprador pela inscrição no sistema de registo. Aquando da compra o vendedor requer ao comité local uma declaração da ausência de dívidas e, com isso, é realizada uma inspeção ao local. Quando são detetadas obras ilegais esse facto é transmitido ao registo predial. Naturalmente, isso permite o ajustamento do preço em função do ónus de reposição da legalidade. A menos-valia desta opção será a sobrecarga da administração (que fica obrigada à deslocação ao local) e a morosidade que esta “avaliação” poderá acarretar.

Perspetiva comparada: As hipóteses sugeridas pela análise dos países em estudo sugerem várias opções que, no entanto, deverão ser acauteladas do ponto de vista do impacto e encargos da administração e dos particulares e, por consequência, no mercado imobiliário. A introdução de um técnico qualificado na cadeia de acontecimentos na Grécia parece resolver com eficiência a fragilidade do sistema português, sem grandes prejuízos para o erário público. Não obstante, a comunicação ao registo das situações de “dever de reposição da legalidade”, afigura-se como uma medida apropriada nas situações de tutela da legalidade “dependentes” da iniciativa dos particulares. Defende-se no fundo a extensão dos efeitos registrais na tutela da legalidade sempre que pese sobre determinado prédio um dever de legalização ou demolição, na linha do estabelecido para as ordens de embargo¹³¹.

O caso da Andaluzia é deveras permissivo e tem contornos demasiado específicos para se constituir como contributo para o sistema português. As restrições ao financiamento afiguram-se necessárias nesse contexto particular mas a interferência no mercado e na atividade bancária serão de equacionar apenas em última instância.

Em suma, a opção preferencial aparenta ser que a condição de legalidade surja referenciada no registo de propriedade, com a finalidade de agilizar o mercado

¹³¹ (PT) Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, Art.º 102-B, N.º 8.

imobiliário e garantir a informação aos adquirentes de boa-fé e as entidades financeiras, sem criar situações de limbo económico.

7.4. Legalização

Questões: Como diminuir a pressão na legalização e evitar a ênfase nos “jogos” de planeamento? Que alternativas podem ser equacionadas?

✓ **Andaluzia**

Diferentes conceitos e direitos para as diferentes formas de desconformidade com as normas de planeamento.

✓ **Grécia**

Contraordenação pela não execução da demolição e amnistias de planeamento reduzem pressão na legalização

✓ **Israel**

Permite alteração de planos por particulares para efeitos de legalização (ainda que na dependência da administração central).

Portugal: No contexto nacional, os “jogos” de planeamento têm um grande peso nas legalizações na procura de uma solução para o limbo jurídico e económico. A vulnerabilidade aos “jogos” de planeamento depende, em parte, da formulação de cada um dos regulamentos dos PMOT e, muito, da permeabilidade da administração à interpretação extensiva. A crescente componente jurídica da atividade do licenciamento e a possibilidade de subversão das normas conduz hoje à necessidade de cautela redobrada na redação da legislação e dos regulamentos. Mais do que nas construções novas, onde interpretações extensivas são tidas como um risco, nas legalizações essas interpretações são encaradas como um propósito positivo, de “ajudar” a resolver problemas perante a inevitabilidade de ter de lidar com a operação urbanística já concretizada.

Os “jogos” de planeamento serão, provavelmente, sempre uma inevitabilidade do sistema de planeamento. A questão será saber se ocorrem em maior ou menor grau e como as políticas públicas ponderam os interesses no ordenamento do território. O âmbito do RERA¹³² marca o início de debate sobre a matéria, ao prever a alteração de planos para acomodar as instalações de atividades económicas produtivas. No entanto coloca-se uma questão primordial: seria necessária a alteração dos planos para efetivar a sua regularização? Será esta imposição congruente com o propósito definido para o sistema de planeamento?

¹³² (PT) Decreto-Lei n.º 165/2014, de 5 de novembro.

No que respeita à coerência entre os princípios do sistema de planeamento e a prática da legalização, atentemos à experiência dos países de estudo.

Andaluzia: O sistema andaluz (e espanhol) é focado na execução do plano, prevendo vários graus nos direitos de propriedade que podem ser alterados pelas normas de planeamento. No fundo, não existe o princípio de “direitos adquiridos” ou “garantia do existente”¹³³ como o conhecemos em Portugal. Dentro do modelo de direito transitório, o sistema espanhol dá prioridade ao interesse público do planeamento em detrimento dos direitos adquiridos do proprietário. Este conceito é (por necessidade e consequência) complementado por direitos “temporários”. Por exemplo, a **autorização de utilização temporária** permite que um armazém marcado para demolição (para dar lugar a uma área verde) possa usufruir de uma licença temporária pelo período em que o plano não seja executado. Nesta circunstância é imposto ao proprietário uma renúncia expressa ao valor expropriativo acrescentado pelo novo uso (à semelhança das obras de beneficiação a edificações na condição de fora de ordenação).

Decorre também destes conceitos que uma edificação que foi legalmente construída pode, através da determinação de um plano, passar ao estatuto de “*fuera de ordenación*” ou “*fuera de ordenanza*”. Por exemplo, se um plano prevê o nivelamento de cêrceas e com isso a redução de um piso em determinado edifício, o proprietário ver-se-á obrigado a remover o piso no caso de pretender fazer uma remodelação integral. No entanto, conforme reportado por um dos entrevistados, os promotores tendem a separar as operações urbanísticas no tempo, para evitar a remoção dos pisos. Por exemplo, primeiro solicitam a remodelação de um andar, no ano seguinte a instalação do elevador e mais tarde a remodelação de fachada.

Em suma, o sistema andaluz é, em teoria, firme no propósito de salvaguarda do interesse público das normas de planeamento. A diversificação da condição das edificações como *fuera de ordenación*, *fuera de ordenanza* e *assimilado a fuera de ordenación* remete as obras incompatíveis com o sistema de planeamento.

¹³³ (PT) Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de dezembro, na redação do Decreto-Lei n.º 136/2014, de 9 de setembro, Art.º 60.

Grécia. O processo de regularização avançou a um ritmo elevado, com cerca de 3.000 edifícios sem licença a serem legalizados e integrados no sistema urbano a cada ano (Polyzos & Minetos, 2013). Em ambas as políticas públicas na Grécia (antes e depois de 2011) minorizam a necessidade de legalização, pelo facto de contemplar uma alternativa viável à demolição. Antes de 2011, a manutenção das edificações existentes era consentida mediante o pagamento de uma taxa anual. A amnistia de planeamento dos últimos anos admitiu a manutenção de obras incompatíveis com as normas pelo prazo de 30 anos (sendo um dos benefícios a eliminação do anterior pagamento anual), pelo que a existência de alternativa de uma política pública de resposta reduz substancialmente a pressão na legalização.

Israel. Pela configuração do sistema e pela ausência de uma política específica, Israel é também sujeito a uma grande pressão da legalização no sistema de planeamento. No entanto, porque as alterações aos planos para legalizar operações urbanísticas avultadas (p.e. aumento de volumetria) dependem da administração central, a pressão é maior na legalização de pequenas operações urbanísticas. Aqui estão em causa princípios tidos como menores (como por exemplo os afastamentos aos prédios vizinhos ou a instalação de ar condicionado) que se encontram facilitados por depender apenas da administração local.

Perspetiva comparada: Verifica-se que em Portugal a pressão na legalização é maior do que nos restantes estudos de caso, encontrando-se a administração local mais vulnerável e disponível para admitir “jogos” de planeamento. Em segundo lugar estará Israel. Contudo, o facto de a legalização de médias e grandes operações urbanísticas depender da administração central faz diminuir a possibilidade de os “jogos” de planeamento serem concretizados a uma maior escala. A existência de alternativa para as obras incompatíveis com os IGT na Grécia (com a amnistia de planeamento) e na Andaluzia (estatuto diferenciado) aliviam a pressão e permitem à administração definir critérios mais rigorosos na apreciação de legalizações.

7.5. Incompatibilidade com IGT

Questão: Até que ponto se flexibilizam os planos para atender aos interesses privados na legalização?	Andaluzia	Grécia	Israel
	✓ Recentemente admite alteração de planos, mas não para edificações isoladas	✓ Pouca flexibilidade dos planos para incorporar ilegalidades ✓ Amnistia de planeamento não pressupõe qualquer alteração aos planos.	✓ Assume a alteração dos instrumentos de planeamento para o interesse de privados, até um determinado limite. ✓ Nas situações mais complexas a administração central pode usar de discricionariedade

Portugal: A alteração dos instrumentos de planeamento na perspetiva de possibilitar a legalização de operações urbanísticas tem vindo a ganhar espaço em Portugal, não só nos vários níveis da administração mas também junto dos tribunais. Esta questão prende-se sobretudo com a imposição de concretização da demolição, uma vez verificada que a obra não é suscetível de legalização. Conforme atestam as entrevistas aos municípios portugueses, a remissão para “revisão do PDM” é, muitas das vezes, somente uma forma de adiar as ordens de demolição. No entanto, em especial quando a ilegalidade decorre de um ato nulo, este argumento parece ser crescentemente aceite por todas as entidades envolvidas. No fundo, duvida-se que os planos cheguem a ser alterados, pelo que se trata apenas de uma questão de gestão das expectativas dos particulares dentro dos ciclos políticos.

O princípio subjacente ao RERAE, de que as atividades económicas justificam a alteração aos instrumentos de planeamento, constitui a tradução de uma prática (já há vários anos em construção em Portugal) numa política pública. Parece por isso oportuno questionar se caberá aos instrumentos de planeamento acomodarem as ilegalidades urbanísticas? Se sim, com que critério? Neste ponto, a comparação com os países de estudo é de franca utilidade.

Andaluzia: Conforme referido na secção anterior, o sistema espanhol adquiriu várias ferramentas que remetem para diferentes níveis as operações urbanísticas em desconformidade com os instrumentos de planeamento. Evitam assim que os casos isolados exerçam pressão sobre os princípios de interesse público subjacentes aos planos. No entanto, alterações aos instrumentos de planeamento têm sido

diligenciadas, quando o “somatório” das ilegalidades conduz a uma forma de pressão social considerável. Tem sido esse o caso de alterações alcançadas ou equacionadas em municípios costeiros da Andaluzia onde o fracionamento irregular foi praticado de forma extensiva (p.e. Chiclana de La Frontera ou Conil).

A legislação produzida nos últimos anos sugere que a alteração aos instrumentos de planeamento para acomodar ilegalidades urbanísticas será realizada de forma a integrar o maior número possível de situações identificadas nas amnistias de planeamento em decurso. A alteração de planos de forma avulsa e precipitada parece assim arredar essa hipótese.

Israel: O sistema de planeamento de orientação para a iniciativa privada permite aos particulares propor alterações aos planos. Importa salientar que os planos que conferem os direitos de construção têm grande detalhe (ao nível do que é comum nos loteamentos em Portugal) e pode ser proposta a alteração apenas de uma parcela ou um edifício (p.e. para aumento de um piso). As alterações simples (como alinhamentos) podem ser aprovadas apenas pela administração local, mas as que pressupõem o aumento da volumetria ou capacidade construtiva carecem de aprovação da administração central. Apesar da morosidade na sua aprovação, apontada entre quatro e seis anos, essa possibilidade confere alguma margem de encaixe das situações ilegalizáveis. A postura da administração central em relação à aprovação de planos com efeitos regularizadores tem sofrido alterações ao longo do tempo. Reconhece-se que o propósito dos planos não é esse, mas a incapacidade de lidar com a reposição material da legalidade de forma extensiva tem aumentado a sua aceitação.

Perspetiva comparada: Dos casos de estudo aqui abordados infere-se que as particularidades de cada um dos sistemas resultam em respostas de génese muito diferenciada, no conteúdo, na forma e no nível de pressão que exercem no sistema de planeamento. Apesar da relutância da administração central de Israel em admitir a função regularizadora dos planos, parece ser o país onde esta prática aufere menos contradições com o princípio de interesse público, por admitir à partida ser moldado pela iniciativa privada. A Grécia não parece apresentar contributos nesta matéria. Já acerca de Andaluzia se poderá dizer que o sistema de planeamento se encontra calibrado, não permitindo que as operações urbanísticas casuísticas afetem as decisões

de planeamento, mas, por outro lado, admitindo que em situações de maior impacto estas possam ditar a reclassificação do solo. Importa salientar que a pressão das edificações incompatíveis com o planeamento é exclusivo em Portugal. **A maior diferença para com os outros países é que a prática (e agora a política) admite que casos isolados e dispersos motivem essas alterações.** Mesmo no caso do RERAÉ será sempre dúbio o argumento da promoção da economia nacional, especialmente quando o aditamento de 2016¹³⁴ amplia o âmbito de aplicação para atividades não económicas. O facto de imputar ou exigir a alteração dos instrumentos de planeamento para acomodar operações urbanísticas “pontuais” (como se de uma manta de retalhos se tratasse), imputando os custos dessa alteração aos municípios e desresponsabilizando quase por completo os promotores-infratores parece inverter os pressupostos e objetivos do sistema de planeamento. Como a experiência de outros países evidencia, especialmente aqueles com um sistema semelhante como Espanha e Grécia, existem ferramentas alternativas que diminuem substancialmente a pressão das obras incompatíveis com os instrumentos de planeamento.

7.6. Síntese

As cinco principais fragilidades das políticas e práticas de controlo urbanístico, identificadas no capítulo anterior, foram abordadas de uma forma comparada no sentido de promover a discussão e ponderação de alternativas para os problemas detetados. Não se pretende com isto apontar que existem soluções “mágicas” nem tampouco defender que nos outros países todos os problemas estão resolvidos, porque não corresponde à verdade. Portugal, Espanha/Andaluzia e Grécia partilham em termos económicos o estatuto de “cauda da Europa”, situação que não é alheia à forma como gerem o território. Neste contexto mediterrânico, o nível de incumprimento é médio (em termos globais) e as políticas públicas tendem a ser fragilizadas pela cultura, em que o desvio às regras é prática social aceite. Por isso estão em causa não “soluções definitivas”, mas a melhoria gradual do sistema de planeamento. A título de síntese sublinham-se os aspetos tidos como positivos nas áreas de estudo por tópicos.

¹³⁴ (PT) Lei n.º 21/2016, de 19 de julho.

Ao nível da **monitorização** realçou-se a pertinência da imposição *top-down* de monitorização sistemática recentemente imposta aos municípios da Andaluzia. Advoga-se que a amnistia de planeamento em que assenta a política grega tem um alcance limitado, por estarem dependentes da iniciativa dos particulares, não dando garantias de serem identificadas todas as ilegalidades. Em Israel, a utilização de fotografias aéreas e o incentivo à denúncia por parte da população reflete uma tradição mais longa de utilização de novas tecnologias para o controlo do território. Com a democratização do acesso a fotografias aéreas e *street view* proporcionada por plataformas tipo *googlemaps*, a monitorização sistemática fica ao alcance de todos (inclusive dos municípios).

A nível das **medidas diretas de tutela de legalidade** foram salientados aspetos que se prendem com o grau de relevância da infração urbanística. Em algumas circunstâncias os respetivos sistemas de planeamento das áreas de estudo fazem distinções: Israel seleciona os processos que são (ou não) remetidos para tribunal; a Grécia exclui áreas com especial proteção do âmbito da amnistia e a Andaluzia atribui um prazo de prescrição das infrações mais alargado nos Parques Naturais. Em Portugal, a distinção do valor das contraordenações parece insuficiente para a devida ponderação da gravidade das situações e, eventualmente, calibrar os esforços e recursos da administração na reposição da legalidade.

As restrições à venda ou outras formas de medidas indiretas de tutela são medidas comprovadamente eficazes na motivação dos promotores, embora utilizadas em diferentes perspetivas nas áreas de estudo. Grécia e Portugal fazem depender os negócios da verificação de legalidade, mas na Grécia poderá ser mais eficaz por impor a verificação de um técnico aquando da transmissão. Essa verificação à data também é realizada em Israel, mas pela administração local. Contudo, esta informação transmitida ao registo predial tem caráter informativo, não condicionando a transação. A criação de uma segunda categoria de licença, sem restrição à venda mas com limitação à concessão de empréstimos, é o que resulta da política andaluza.

Quanto à significância da organização administrativa na predisposição da administração para a reposição da legalidade, concluiu-se que a leniência é uma característica partilhada pelas áreas de estudo, reconhecendo alguma ligeira vantagem

na situação em que a tutela e concessão de licenças pela administração local é dependente de parecer da administração central.

Verificando a suscetibilidade do sistema português aos “jogos” de planeamento para a legalização, foram analisadas as soluções adotadas pelas áreas de estudo que fazem diminuir ou eliminar a ênfase neste procedimento. Da ausência de alternativas, decorre em Portugal uma elevada pressão na alteração dos instrumentos de planeamento. Em Israel a pressão é maior, mas a alteração de planos por iniciativa privada faz parte do seu sistema, pelo que revela menos incongruência do que em Portugal. Os mecanismos implementados na Grécia e Espanha afastam quase por completo a pressão na alteração dos instrumentos para resolver ilegalidades casuísticas.

CONCLUSÕES & RECOMENDAÇÕES

1. Considerações finais

A ilegalidade urbanística é um problema transversal a vários países. Nos países desenvolvidos, onde o sistema de planeamento e controlo urbanístico atinge um elevado grau de complexidade torna-se importante clarificar as políticas públicas aplicáveis às obras particulares em incumprimento com as normas estabelecidas. Como reflete o caso português, o somatório de práticas (pouco estruturadas e coerentes) reflete-se na ausência de resposta adequada e a propensão para o surgimento de novas situações de ilegalidade.

Entender a diversidade e especificidades das situações de ilegalidade é um passo fundamental para “desenhar” eventuais soluções. O enquadramento teórico desta tese propõe a categorização do universo das situações de ilegalidade urbanística em função do regime de propriedade. Os três tipos indicados por Soliman (2007) (Apropriação do solo ou do edificado; Loteamentos e fracionamentos irregulares e Obras particulares ilegais) são adotados como base para a construção da matriz mediterrânea da problemática. As subcategorias (entre quatro e seis para cada tipo) apontam as características e problemas comuns transversais a vários países mediterrâneos. A tipificação sobre os tipos de obras particulares, em especial a distinção entre edificação integralmente ilegal e edificação semilegal (por ampliação, alteração material e

alteração de uso) é relevante em relação ao impacto urbanístico e, conforme atesta a comparação internacional, também na definição das políticas de controlo urbanístico.

Em Portugal, a ausência de visão integrada do sistema de planeamento territorial e a integração dos três elos operacionais de elaboração de planos, gestão urbanística e fiscalização não é clara nem otimizada. A separação dos principais diplomas legais (RJIGT e RJUE) e semântica associada (desligada do planeamento) não ajuda o propósito integrador necessário a um sistema de planeamento robusto. As evidências mostram que a prática do licenciamento no contexto nacional é bastante anterior a 1951, mas apenas a partir dessa data, e com a publicação do RGEU, se implementou um controlo urbanístico de âmbito nacional. Ainda assim, o levantamento realizado junto dos municípios portugueses quanto à data em que consideram ter iniciado o controlo urbanístico revela incongruências com este entendimento “generalista”, dando nota de antecipações e atrasos (com grandes divergências nas zonas rurais). Apenas a partir de 1991 se afirmou a obrigação de licenciamento a todo o território nacional de forma inequívoca. A segunda metade da década de 1990 assiste à publicação em massa dos PDM e outros PMOT vinculativos para os particulares, onde o direito do planeamento passa a ter mais significância. A estimativa apresentada aponta para a construção de mais de 282.000 novas edificações ilegais, no período entre 1991 e 2011. As assimetrias entre as NUTS traduzem diversidade geográfica de resultados. Em termos brutos, as NUTS III mais críticas são, para além do Algarve (com cerca 22.000 edifícios), o Grande Porto (cerca de 17.000), o Oeste e a Península de Setúbal (acima dos 15.000). No entanto, considerando a percentagem dos edifícios ilegais perante os edifícios construídos nessa mesma época, Alto Trás-os-Montes e Beira Interior Norte apresentam os valores mais elevados (39 e 36%).

A resposta à ilegalidade urbanística por parte da administração não teve no mesmo período uma política clara e afirmativa. As demolições produziram-se sobretudo ao abrigo das políticas públicas habitacionais nas áreas metropolitanas e no domínio público marítimo. A demolição, voluntária ou coerciva, de obras privadas incompatíveis com as normas de planeamento tem pouca expressão, mesmo quando ordenada pelo Tribunal. A manutenção “temporária” (na expectativa de alteração dos PDM) é uma forma corrente de adiar a demolição por parte da administração. Contudo, as restrições

à venda de imóveis ilegais implementadas em 1999 incutem igualmente pressão nos particulares e a tendência é a resolução por via da legalização, por vezes forçada e com recurso a “jogos” de planeamento. Muitas obras particulares incompatíveis com as normas de planeamento encontram-se hoje num limbo jurídico e económico, não podendo ser vendidas nem legalizadas. O RERA e a alteração ao RJUE pelo Decreto-Lei n.º 136/2014 de 9 de setembro vêm tentar resolver esse impasse, ao facilitar a legalização. Contudo, porque apenas incidem sobre um (pequeno) segmento das situações existentes, são necessárias medidas adicionais, perspetivando-se caber aos futuros PMOT amenizar a sua situação.

A abordagem teórica sobre a atuação da fiscalização municipal conclui pela existência de várias respostas possíveis por parte da administração. A filosofia facilitadora e a filosofia sistemática equacionam estratégias de atuação, em função da perceção da motivação subjacente ao comportamento dos promotores. A intencionalidade ou desconhecimento são associadas à lógica das consequências e lógica de apropriação. Advoga-se que as ferramentas legais de tutela da legalidade não são meros instrumentos de polícia mas devem ser repensados enquanto elementos operativo do sistema de planeamento.

A investigação empírica assente em entrevistas a dirigentes e técnicos de 20 municípios do OVT (que inclui as NUTS III do Oeste, Médio Tejo e Lezíria) pretende dar resposta às questões e hipóteses lançadas no capítulo inicial da tese. O estudo qualitativo em apreço permitiu concluir pela existência de padrões de ilegalidade urbanística, quer ao nível da motivação dos promotores, localização e tipo de objeto. O OVT retrata a ocorrência do fenómeno em municípios fora das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde este se encontra melhor retratado na literatura. A carência habitacional não é, no período entre 1991-2011, um argumento plausível face à discrepância entre a taxa de variação do número de edifícios no OVT (12,2%) e o correspondente crescimento demográfico (3,9%).

Quanto à motivação dos promotores, o fator principal apontado pelos entrevistados para a continuidade do fenómeno é o desconhecimento das normas (de controlo urbanístico e normas de planeamento territorial) embora sejam retratados casos em que a consciência do incumprimento é notória. Os loteamentos irregulares e

a apropriação do domínio público têm pouca presença, comparativamente com a edificação ilegal e semilegal em propriedade privada. As zonas rurais, áreas com foros e casais, áreas urbanas específicas e também em Centros Históricos foram apontadas como padrões de localização. O tipo de operações urbanísticas referentes a usos não habitacionais revela razões/motivações de conveniência e consumo, não se podendo interpretar como consequência de necessidades primárias. O diagnóstico traçado reflete a relativa ineficácia do controlo urbanístico em prevenir o surgimento de novas ilegalidades e, por conseguinte, afetando os objetivos do (hoje complexo) sistema de planeamento implementado. No que diz respeito às questões colocadas no capítulo inicial da tese pode concluir-se que a primeira hipótese equacionada (de carência de habitação primária) tem pouca expressividade, sendo de considerar a maior adequabilidade da segunda (as motivações dos promotores prendem-se antes com o desconhecimento das normas, conveniência e padrões de consumo dos promotores).

No que diz respeito à resposta da administração, existe uma clara predominância da reposição da legalidade pela via formal da legalização em detrimento da reposição material (demolição ou alteração). A legalização é a solução preferencial em todas as circunstâncias. Perante a ausência de alternativas e a pressão para o desbloqueio dos negócios de venda, os entrevistados demonstraram a generalizada predisposição para ajudar a encontrar lacunas nas regras estabelecidas, com vista à concretização da legalização. Os “jogos” de planeamento são agravados pela quantidade de legalizações. Um terço dos entrevistados referiu que nos anos anteriores a 2013 as legalizações correspondiam a mais de metade do total de processos de obras, sendo os resultados corroborados pelo estudo quantitativo apresentado (ver Secção 5.5. do Capítulo 5) com referência a quatro dos municípios de estudo). A necessidade de deturpação das normas não é sinal de um sistema de planeamento saudável.

A demolição é uma medida extrema, excecionalmente concretizada pelos municípios em propriedade privada (salvo quando interfere com o espaço público). A inexecução de demolições é aceite pelos municípios, mas também tolerada por outras entidades fiscalizadoras e tribunais. A manutenção “temporária” de edificações incompatíveis com os IGT é hoje uma realidade e uma prática não assumida (e pouco questionada). A alteração aos PMOT com vista à legalização é hoje o principal

argumento para a suspensão de medidas de reposição da legalidade. Contudo, o sentido crítico e a ponderação sobre os critérios urbanísticos adequados para o território estão ausentes do processo.

As fragilidades sobre a capacidade da administração no controlo urbanístico podem ser sintetizadas em cinco tópicos: (i) Diagnóstico e monitorização; (ii) Medidas diretas de tutela; (iii) Restrições imobiliárias; (iv) Legalização; e (v) Incompatibilidade com IGT.

A investigação empírica de âmbito internacional apresenta uma perspetiva comparada com as políticas e práticas de controlo urbanístico em três áreas de estudo mediterrâneas e da OCDE: a Andaluzia (Comunidade Autónoma de Espanha), Grécia e Israel. As áreas de estudo em apreço denotam uma posição intermédia entre países de incumprimento mais generalizado e os países mais cumpridores. No entanto, existem diferenças na predominância dos tipos e subtipos de ilegalidades. A apropriação do solo faz-se sentir mais em Portugal (bairros de barracas e núcleos de pesca e recreio) e em Israel (bairros de grupos seminómadas). Portugal, Andaluzia e Grécia partilham a problemática extensiva dos loteamentos irregulares urbanos, loteamento de recreio e os fracionamentos “por outras artes”. A edificação integralmente ilegal em **propriedade privada** parece afetar mais a Grécia do que Portugal e a Andaluzia. Esta situação é pontual nas cidades árabes de Israel. Contudo, as edificações semilegais, quer por ampliação, alteração física, alteração de uso e outras operações urbanísticas (como piscinas e muros) são muito frequentes e vulgares em todas as áreas de estudo.

À semelhança de Portugal, e excluindo a política implementada em 2011 na Grécia, a reação às obras ilegais desenvolveu-se nos casos de estudo por adaptação a práticas correntes já instituídas. A aplicação do regime de “fora de ordenação” na Andaluzia decorre de uma interpretação extensiva da jurisprudência (sentenças entre 1987 e 1992). Em Israel, a alteração aos planos é aberta à iniciativa privada e muitas vezes aceite pelos municípios com função legalizadora. Contudo, nos últimos anos reconhece-se a partir de 2010, em todos os casos de estudo, um questionar sobre as práticas instituídas. Na Grécia, o pagamento pela não demolição foi substituído em 2011 por uma amnistia de perdão temporário integrado. Nova legislação entra em vigor em Portugal (2014) e na Andaluzia (2016). Em Israel, desenha-se igualmente uma nova

política com endurecimento de reação. A resposta às obras particulares ilegais e semilegais começa a desenhar-se de forma mais objetiva nas áreas de estudo, em mais estreita articulação com o planeamento territorial.

No contexto mediterrânico a que pertencem os estudos de caso, as políticas públicas tendem a ser fragilizadas pela prática social de desvalorização do incumprimento das normas. Sobre as cinco fragilidades que constituem o termo de comparação concluiu-se o seguinte:

(i) A elaboração de **diagnóstico** e implementação da atividade de **monitorização** nos municípios da Andaluzia parte de uma imposição *top-down*, não sendo ainda possível aferir a sua eficácia pela juventude da medida (apesar de parecer uma medida positiva). As amnistias de planeamento, como os adotado pela Grécia, trazem informação adicional à administração mas têm um alcance limitado, por dependerem da iniciativa dos particulares. Em Israel, a comparação de fotografias aéreas e um elevado nível de denúncias por parte da população garantem esse propósito.

(ii) Sobre as **medidas diretas de tutela de legalidade** (ao alcance dos municípios) afirma-se a necessidade de distinguir o impacto da gravidade da infração urbanística, com vista à racionalização dos recursos da administração. Em Israel, a decisão dos processos que são (ou não) remetidos para tribunal garante a categorização de pelo menos dois níveis de gravidade. A Grécia e a Andaluzia apresentam uma distinção territorial. A Grécia exclui do âmbito da amnistia de planeamento áreas territoriais sensíveis e a Andaluzia prevê um prazo de prescrição das infrações mais alargado quando se localize em áreas protegidas (como Parques Nacionais).

(iii) As **restrições à venda**, hipoteca e outras medidas indiretas de tutela (que afetam o valor do imóvel) têm em Portugal elevada eficácia quanto à prevenção de novas ilegalidades. A Grécia tem hoje o nível mais apertado de controlo à venda, impedindo a transmissão de edificações ilegais e semilegais. Em Espanha, não existe restrição à venda mas os imóveis na condição de similar a fora de ordenação não podem ser hipotecados. Em Israel, a administração local verifica a situação do imóvel à data da venda e, se detetada alguma ilegalidade, a informação é transmitida ao registo predial mas a venda não é condicionada.

(iv) Os “jogos” de planeamento com vista à **legalização** apenas foram detetados em Portugal. Em Israel, a pressão na legalização é aliviada pela possibilidade de alteração de planos por iniciativa privada. A amnistia de planeamento da Grécia e o conceito de “similar a fora de ordenação” em Espanha criam alternativas e, por isso, os casos isolados de ilegalidade não condicionam as decisões dos instrumentos de planeamento territorial. Conclui-se por isso que a pressão na legalização e a predominância dos “jogos” de planeamento advém da ausência de uma alternativa que permita aos proprietários e administração admitir a permanência de edificações incompatíveis com as normas.

(v) Em Portugal, a incompatibilidade de obras ilegais com os instrumentos de planeamento gera um impasse, levando à manutenção (por tempo indefinido) de muitas edificações. O RERAE tenta resolver (apenas) o problema de edificações afetas a determinados tipos de atividades. A amnistia da Grécia visa resolver esse impasse para um conjunto mais amplo de situações mas o facto de ter um prazo restrito e poder criar a expectativa de repetição no futuro, não o tornam “saudável”. Em Espanha, a criação do segundo tipo de estatuto para resolver o impasse é uma solução que deriva de circunstâncias várias e não de uma racionalização integrada do problema. A solução de Israel quanto à alteração dos planos não pode ser equiparada. No entanto, porque os processos demoram a atingir resultados, considera-se que as políticas de continuidade instituídas em Israel e em Espanha são preferíveis às amnistias de âmbito temporário, como na Grécia e em Portugal (com o RERAE).

Crê-se, assim, que o objetivo principal e objetivos secundários da tese estão cumpridos, não obstante a pertinência e a complexidade do tema merecer estudos complementares.

2. Recomendações

Os tópicos abaixo apresentados concretizam o objetivo desta tese, de apresentar recomendações aos decisores portugueses no sentido de minimizar as fragilidades das políticas públicas e práticas municipais de monitorização de obras particulares (em especial quando esta é incompatível com normas de planeamento). Para o efeito, são apresentadas recomendações para cada uma das cinco fragilidades identificadas na investigação empírica e, posteriormente, uma síntese das recomendações. De uma forma geral as propostas de ação apontam para a necessidade de promover a integração/coesão/unidade em todos os níveis dos processos de controlo urbanístico e das entidades da administração.

Fomento ao diagnóstico e incentivo à monitorização

- ✓ Adoção de **medidas impositivas para efeitos de diagnóstico** (à semelhança da Andaluzia). As amnistias de planeamento não se mostram eficazes.
- ✓ Implementação de **metodologias de monitorização assertivas** (quer da administração local sobre a atividade dos promotores, quer da administração central sobre os municípios).
- ✓ Disponibilização de **dados sobre o licenciamento de operações urbanísticas** mais detalhados e transparentes (aprofundamento da informação do INE).

Medidas diretas de tutela integradoras dos três elos do sistema de planeamento

- ✓ Diminuição do desfasamento entre políticas e práticas de controlo urbanístico, aproximando a legislação à possibilidade de implementação prática.
- ✓ Reconhecimento do limitado alcance dos mecanismos de tutela pela baixa predisposição política, social e judicial de concretizar as medidas punitivas.
- ✓ Reforço da ideia de um **único título de utilização** para cada artigo predial, com averbamentos sucessivos das alterações (na prática, nem sempre ocorre).
- ✓ Uniformização com critérios nacionais dos dados **sobre áreas e uso das construções** nas certidões de inexistência de projeto e autorizações de utilização.

- ✓ Promoção da coerência da ação dos municípios, impondo a verificação da condição de legalidade na emissão de certidões, números de polícia, perante a comunicação de obras isentas ou outros atos administrativos.

Fortalecimento das restrições à venda

- ✓ **Reforço do controlo de venda** de edificações semilegais, com devida ponderação dos impactos gerados na economia.
- ✓ Interligação com **registo predial** (como em Israel) é preferencial por conferir segurança ao mercado sem restringir as transações, mas ainda não parece viável em Portugal pela ausência de registo predial integrado.
- ✓ Complemento com termo de responsabilidade de **técnicos privados à data da venda** (como na Grécia) é uma opção viável (ainda que os custos para os particulares tenham de ser acautelados).
- ✓ Fortalecimento das **restrições ao fracionamento de prédios rústicos**, pela obrigação de junção de certidão camarária que ateste o cumprimento das regras urbanísticas em qualquer ato notarial.
- ✓ Articulação com **política de fiscalidade**, através por exemplo da **majoração de IMI** na presença de edificação ilegal ou semilegal. O aproveitamento da (reconhecida) eficiência da Autoridade Tributária na monitorização urbanística (ex. novas construções e piscinas) poderia ser considerada para o aumento: (i) do interesse dos municípios na deteção de obras ilegais, pela perspectiva de aumento de receita; (ii) da conveniência dos proprietários em repor a legalidade, para evitar o maior peso fiscal; (iii) da clareza nos negócios entre particulares, por a condição de legalidade ficar associada à caderneta predial; e (iv) do sentido de justiça para com o proprietário-cumpridor.

Diminuição da pressão na legalização simples

- ✓ Redução do tempo de resposta ao licenciamento e previsão de consequência mais tangível para o incumprimento de prazos de resposta dos municípios.

- ✓ Monitorização efetiva da atividade dos municípios e da sua “performance” a nível do tempo de resposta aos pedidos de licenciamento.
- ✓ Promoção da transparência pela disponibilização das decisões em plataforma eletrónica única e disponível ao público.
- ✓ Criação de alternativas que permitam a venda de imóveis incompatíveis com as normas de planeamento (em estreita articulação com tópico seguinte).
- ✓ Aumento das taxas de legalização para operações urbanísticas recentes (tendo sido constatado que as contraordenações urbanísticas não alcançam na prática o desejável efeito dissuasor).
- ✓ Exclusão da verificação das **normas técnicas** pelos municípios (subsistem diferentes perceções sobre a responsabilidade dos municípios nesta matéria).

Ponderação de respostas às edificações incompatíveis com IGT

- ✓ Rejeição de novas amnistias de planeamento, por terem um efeito limitado, privilegiarem os infratores, diminuírem a credibilidade do sistema de planeamento, e por isso, ser expectável fomentar novas ilegalidades.
- ✓ Separação entre o processo de regularização do RERA e a necessidade de alterar os planos, visto ser uma medida desnecessária, onerosa para a administração, incongruente com o princípio de interesse público dos planos e morosa na perspetiva dos promotores.
- ✓ Se outra solução mais integrada não for possível, recomenda-se a definição jurídica do estatuto das obras ilegais e semilegais incompatíveis com as normas de planeamento, estipulando deveres e obrigações no período de “manutenção temporária” (como na Andaluzia),
- ✓ Ponderação de normas dos PMOT em função da possibilidade de efetiva fiscalização, dando preferência a normas de ordem “física” (características exteriores da edificação ou ligação a infraestruturas) do que as “circunstanciais” (condição económica ou profissional do proprietário).

Considerações gerais

Em suma, as considerações mais relevantes e estruturais das políticas públicas de controlo urbanístico são as seguintes:

- ✓ Implementação de **políticas de continuidade** em detrimento de ações temporárias (como o RERA em Portugal e a amnistia na Grécia).
- ✓ Criação de **plataforma nacional** para submissão de licenciamentos *online*, de acesso aberto (licenciamentos mais transparentes e com controlo de prazos).
- ✓ Concretização do cadastro urbano e rural e de um **documento único do imóvel**, com estreita articulação com a tutela urbanística.
- ✓ Enfatização da necessidade de **monitorização** efetiva sobre as opções urbanísticas, com divulgação de resultados anuais por parte dos municípios.
- ✓ Promoção de integração do sistema de planeamento através da adoção de um **Código de Planeamento** (RJUE e RJIGT e da ação da fiscalização) e uma aproximação dos serviços dentro dos municípios.
- ✓ Reforço do **controlo de venda de edificações semilegais**, através de adoção de medidas adicionais de verificação à data da realização da transmissão.
- ✓ Articulação com **política de fiscalidade**, no sentido de tornar mais clara a condição de ilegalidade para a população.

3. Possibilidades de investigação futura

As possibilidades de investigação dentro do tema da ilegalidade urbanística são imensas, pela escassez de trabalhos de investigação dedicados. Esta tese pode ser entendida como um ponto de partida para outros campos de investigação. Serão de destacar três.

Em primeiro lugar, um estudo na área das ciências sociais que considere uma maior diversidade de atores. Por uma questão de oportunidade e comparabilidade, esta tese contempla uma perspetiva de relação horizontal, ou seja, a comparação entre entidades da administração do mesmo nível. Naturalmente que esta é uma perspetiva limitada do ponto de vista dos atores que influenciam o processo. Algumas entrevistas formais e informais foram levadas a cabo com outros atores, dentro e fora da administração, sentindo-se que seria relevante aprofundar as relações entre eles. Por

consequente, pareceria interessante encetar outras linhas de investigação que considerem a posição relativa de outros atores do processo de planeamento, nomeadamente da administração central, dos promotores, dos técnicos e das ONG.

A segunda possibilidade de investigação futura relaciona-se com a análise das tensões sociais, jurídicas e políticas presentes atualidade na Ria Formosa, Algarve. A ilegalidade que não advém da necessidade habitacional está definitivamente pouco explorada, tanto a nível prático como concetual. Dada a contestação social e as soluções jurídicas desafiarem verdadeiramente a essência do planeamento, do mais “alto nível” (como a proteção das zonas costeiras e áreas protegidas) este tema merece uma especial ponderação por parte dos académicos.

Em terceiro lugar, alargar o número de “tipo” de países na comparação internacional. No contexto do controlo de obras particulares (como em outras áreas de planeamento), crê-se que a comparação internacional é de grande utilidade. Na oportunidade de dedicação integral à investigação através de pós-doutoramento, perspectiva-se a possibilidade (e intenção) de alargar a análise aqui efetuada a um maior número de países. Conforme demonstram “ensaaios” já iniciados, a comparação com países do Norte da Europa pode revestir-se de grande utilidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abrantes, P., Padeiro, M., Queirós, M., & Marques da Costa, E. (2013). Agriculture and urban sprawl in the Lisbon Region. What visions for agriculture in spatial planning documents? *AESOP/ASCP Congress*, (July), 1–13.
- Aguilera, T., & Smart, A. (2016). Squatting North, South and Turnabout: a Dialogue Comparing Illegal Housing Research. In F. A. and A. Sedlmaier (Ed.), *Public Goods vs Economic Interests: Global Perspectives on the History of Squatting* (pp. 29–55). Routledge.
- Almeida, T., Santana, P., & Carmo, F. (2011). *1.º relatório de monitorização e avaliação do PROT-OVT*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.
- Alterman, R. (2001). National-level planning in democratic countries: a comparative perspective. In R. Alterman (Ed.), *National-level planning in democratic countries: an international comparison of city and regional policy making* (pp. 1–43). Liverpool University Press – Town Planning Review book series.
- Alterman, R. (2002). The land of Leaseholds. Israel's Extensive Public Land Ownership in an Era of Privatization. In S. C. Bourassa & Y.-H. Hong (Eds.), *Leasing Public Land. Public Debates and International Experiences*. (pp. 115–149). Cambridge, Mass., Lincoln Institute of Land Policy.
- Alterman, R. (2010). Comparative Analysis: A Platform for Cross-National Learning. In *Takings International: A comparative perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights* (pp. 21–74). ABA Press.
- Alterman, R. (2014). Planning Laws, Development Controls and Social Equity. In H. Cissé, N. R. M. Menon, M. C. Segger, & V. O. Nmehielle (Eds.), *The world bank legal review. Volume 5. Fostering development through opportunity, inclusion and equity*. (pp. 329–350). Washington. <http://doi.org/10.1596/0-8213-5064-1>.
- Alterman, R. (2016). *Mare Nostrum Project. Final Report: Legal-Institutional Instruments for Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in the*

- Mediterranean*. (acedido em 29 de março e 2017). Disponível em <http://marenostrumproject.eu/> (acedido em 10 de abril de 2017)
- Antunes, M. (1983). Debate: há que criar alternativas ao “clandestino.” *Equipamento*, (1), 8–14.
- Ascensão, E. (2016). Interfaces of informality: When experts meet informal settlers. *City*, 20(4), 563–580. <http://doi.org/10.1080/13604813.2016.1193337>
- Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation. transcending the deregulation debate*. New York: Oxford University Press.
- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation. Theory, strategy and practice* (2ª ed.). New York: Oxford University Press.
- Barbeiro, A. H. (2011). *SIARL, Sistema de informação de apoio à reposição da legalidade*. Relatório de Estágio de Mestrado em Gestão do Território: Detecção Remota e Sistemas de Informação Geográfica. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Bargado, M. (2013). O reconhecimento da propriedade privada sobre terrenos do domínio público hídrico. *Julgar Online*, 24. Disponível em <http://julgar.pt/o-reconhecimento-da-propriedade-privada/> (acedido em 5 de fevereiro de 2016)
- Barreiro, H. (2013). *Improvisos de Progresso: arquiteturas em Espinho (1900-1943)*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Batista e Silva, J. (2002). Avaliação de Planos e Monitorização – A avaliação da Conformidade Objectivos – Resultados de um PDM. *Revista Sociedade e Território*, 34, 124–142.
- Batista e Silva, J., Landeiro, C., Gonçalves, J., Soares, R., & Cambra, P. (2009). Participação Pública e Monitorização de Planos e Projectos. In *Métodos e Técnicas para o Desenvolvimento Urbano Sustentável – A experiência dos projectos Polis* (pp. 139–172). Lisboa: ParqueExpo.
- Becker, G. S. (1968). Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1086/259394>.

- Blos, D. (1999). *Los Poligonos de Vivienda Social: Perspectivas hacia su recuperación en España, Francia y Brasil*. Tese de Doutoramento, Universitat Politècnica de Catalunya.
- Boer, R. (2014). Law or no law: squatting continues! In *Studio. Illegal*. (pp. 60–67).
- Boni, V., & Quaresma, J. (2005). Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Revista Eletrônica Dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC*, 2(3), 68–80.
- Bourdieu, P. (1993). *A miséria do mundo*. São Paulo, Brazil: Editora Vozes.
<http://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>
- Bowles, C. (1971). *Promises to Keep: My Years in Public Service, 1941-1969*. Harper Collins.
- Bracara Augusta (1953). Livro da Vereação, traslado n.º 176. In *Revista Bracara Augusta*. Braga, vol. 4 (25), Agosto, (pp. 320).
- Brito, V. (2001). Os Processos de Obra no Município de Lisboa: Origem documental, Estrutura Tipológica e Classificação Patrimonial. *Cadernos Do Arquivo Municipal*, (5), 128–142.
- Brueckner, J. K., & Lall, S. V. (2014). Cities in Developing Countries: Fueled by Rural-Urban Migration, Lacking in Tenure Security, and Short of Affordable Housing. *Volume 5 Handbook of Regional and Urban Economics*, 5.
<http://doi.org/10.1016/B978-0-444-59531-7.00021-1>
- Burby, R. J., & May, P. J. (2000). Beating the building code burden: code enforcement strategies and Central City success in capturing new housing, (1999), 1991–2000.
- Burby, R. J., May, P. J., Malizia, E. E., & Levine, J. (2000). Building Code Enforcement Burdens and Central City Decline. *Journal of the American Planning Association*, 66(2), 143–161. <http://doi.org/10.1080/01944360008976095>
- Burby, R. J., May, P. J., & Paterson, R. C. (1998). Improving Compliance with Regulations: Choices and Outcomes for Local Government. *Journal of the American Planning Association*, 64(3), 324–334. <http://doi.org/10.1080/01944369808975989>
- Cabral, João (Coord.). (2010). *Avaliação das políticas de ordenamento do território e de*

- urbanismo no espaço europeu e nos âmbitos nacional, regional e municipal*. Atas do Encontro Anual da Ad Urbem, Novembro, 26-27, Porto, Portugal.
- Calor, I. (2011). Técnicas Contrutivas Avieiras. Tradição e inovação no sistema palafítico. *E-LP Engineering and Technology Journal*, II, 63–73. Disponível em <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/revistae-lp/article/view/1992> (acedido em 5 de fevereiro de 2016)
- Calor, I. (2013). Legalização - Dúvidas práticas sobre a aplicação do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação. *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, ano XVI, 1(31), 29–48.
- Calor, I., Fontes, I., & Abrantes, P. (2015). Monitoring Planning Compliance. Assessment of land use changes in Lezíria do Tejo region, Portugal. In M. Macoun & K. Maier (Eds.), *29th Annual AESOP 2015 Congress, July 13–16, 2015, Prague, Czech Republic* (pp. 1104–1116). Prague. Disponível em <http://aesop2015.webnode.cz/> (acedido em 10 de novembro de 2016)
- Calor, I., Palla, J., Nunes, L., & Moreira, M. (2013). Projecto de Desenvolvimento Regional - o Território Avieiro. In *Conferência Internacional 'Europa 2020: retórica, discursos, política e prática, Associação Portuguesa de Planeadores do Território, Universidade de Aveiro, Julho 5-6*.
- Câmara Municipal de Évora. (1986). A política de solos e habitação e o combate ao loteamento e construções ilegais. In Associação de Municípios do Distrito de Setúbal (Ed.), *Novas Jornadas sobre Loteamentos Ilegais, Vila Nogueira de Azeitão, 7 e 8 de Outubro de 1983*. Setúbal.
- Cardoso, A. (1983). *State intervention in housing in Portugal 1960-1980*. Tese de Doutoramento, School of Planning Studies, University of Reading.
- Carvalho, R. (2015). *Monitorização da edificação no Parque Natural da Arrábida com base em Sistemas de Informação Geográfica e Detecção Remota*. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.
- Cauvain, J., & Bouzarovski, S. (2016). Energy vulnerability in multiple occupancy housing: a problem that policy forgot. *People, Place and Policy*, 10(1), 88–106.

<http://doi.org/10.3351/ppp.0010.0001.0007>

Chiodelli, F., & Moroni, S. (2014). The complex nexus between informality and the law: Reconsidering unauthorised settlements in light of the concept of nomotropism. *Geoforum*, 51, 161–168. <http://doi.org/10.1016/j.geoforum.2013.11.004>

Cohen, M. A. (1998). Monitoring and Enforcement of Environmental Policy. *International Yearbook of Environmental and Resource Economics*, III(August), 61. <http://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2013.01.001>

Communities and Local Government. (2012). National Planning Policy Framework. London.

Condessa, B., Morais de Sá, A., Cambra, P., & Ferreira, J. A. (2015). Land readjustment in Portugal: The case of Sines. *Town Planning Review*, 86(4), 381–408. <http://doi.org/10.3828/tpr.2015.25>

Condessa, B., Rodrigues, M., Pais, C., & Morais de Sá, A. (2012). A equidade e eficiência no processo de urbanização. Caracterização da prática nacional de perequação em Planos de Pormenor. *Encontro Anual da AdUrbem*, 23 e 24 de novembro, Lisboa.

Conte, A. (2000). Nomotropismo: Agire in funzione di regole. *Sociologia Del Diritto*, (27), 1–27.

Cortés Moreno, Á. (2011). El régimen jurídico de la situación legal de fuera de ordenación. La declaración en situación de asimilación a la de fuera de ordenación en el derecho urbanístico andaluz. *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, (109), 12–20.

Costa, D. (2008). *As áreas urbanas de génese ilegal: contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior Técnico.

Costa Lobo, M., Correia, P. V. D., Pardal, S. C., & Lobo, M. S. (1990). *Normas Urbanísticas, princípios e conceitos fundamentais*. (Direção Geral do Ordenamento do Território, Ed.). Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa.

Creswell, J. W. (2003). Research design Qualitative quantitative and mixed methods approaches. *Research Design Qualitative Quantitative and Mixed Methods*

- Approaches*, 3–26. <http://doi.org/10.3109/08941939.2012.723954>
- Cueni, C. (2005). *Comment appliquer la loi à des constructions et installations illégales*. Neuchâtel: Département de la gestion du territoire du canton de Neuchâtel.
- Disponível em http://www.ne.ch/autorites/DDTE/SCAT/Documents/08_Constructions_illicites/Guide_comment_appliquer_loi_constructions_installations_illegales_guide.pdf (acedido em 3 de fevereiro de 2014)
- Curci, F. (2012). *The informal component of mediterranean littoralization. Unlawful recreational homes by the sea at the turn of the third millennium*. Tese de doutoramento, Politecnico de Milão.
- Davis, M. (2006). *Planet of slums*. Verso. Verso. <http://doi.org/10.1215/0961754X-2008-032>
- de Soto, H. (2000). *The mystery of capital: Why capitalism triumphs in the west and fails everywhere else*. New York: Basic Books. Deininger.
- Dias, B., Farinha, T., & Silva, E. (2009). *The Portugal RAXEN National Focal Point, Thematic Study, Housing Conditions of Roma and Travellers*. Disponível em http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/590-RAXEN-Roma_Housing-Portugal_en.pdf (acedido em 8 de junho de 2014)
- Dobry. (1975). *Investigation into Planning Enforcement, The Dobry Report*. London.
- Downs, G. (1998). Enforcement and the Evolution of Cooperation. *MICH. J. INT'L L.*, (19), 319.
- Durand-Lasserve, A., & Clerc, V. (1996). *Regularization and Integration of Irregular Settlements: Lessons from Experience*. Working paper, UND/UNCHS/World Bank-UMP. Disponível em <http://ww2.unhabitat.org/programmes/ump/documents/wp6.pdf> (acedido em 22 de novembro de 2015)
- ECRI. (2007). *Third report on Portugal Council of Europe*. European Commission against Racism and Intolerance, Council of Europe, Strasbourg. Disponível em <https://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Portugal/PRT->

[CbC-III-2007-4-ENG.pdf](#) (acedido em 8 de novembro de 2015)

Fernandes, E. (2011). *Regularization of Informal Settlements in Latin America*. Policy Focus Report, Lincoln Institute of Land Policy. Disponível em <http://www.lincolninst.edu/publications/policy-focus-reports/regularization-informal-settlements-latin-america> (acedido em 22 de novembro de 2014)

Florêncio, M. J. (2010). *A importância da Fiscalização Municipal nas obras promovidas por particulares*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior de Engenharia de Lisboa.

Gabinete de Controlo e Planeamento do MOP. (1978). *O sistema informal de construções de habitação*. Lisboa.

Gaspar, J. (1989). Aspectos da urbanização ilegal nos países mediterrâneos da OCDE. In *Clandestinos em Portugal. Leituras*. (pp. 82–91). Livros Horizonte.

Gaspar, P., & Palla, J. (2009). Construções palafíticas da bacia do Tejo. Levantamento e diagnóstico do património construído da cultura avieira. *Revista Artitextos*, 8, 153–174. Disponível em <http://hdl.handle.net/10400.5/1486> (acedido em 22 de novembro de 2015)

García-Quesada, M., Jiménez, F., & Villoria, M. (2015). Can't control/won't control: opportunities and deterrents for local urban corruption in Lanzarote. *Crime, Law and Social Change*, 63(1–2), 1–20. <http://doi.org/10.1007/s10611-014-9549-z>

Gilbert, A. (2002). On the mystery of capital and the myths of Hernando de Soto - What difference does legal title make? *International Development Planning Review*, 24(1), 1–19. <http://doi.org/10.3828/idpr.24.1.1>

Gonick, S. (2015). Interrogating Madrid's "Slum of Shame": Urban Expansion, Race, and Place-Based Activisms in the Cañada Real Galiana. *Antipode*, 47(5), 1224–1242. <http://doi.org/10.1111/anti.12156>

Gouveia, J. B. (2011). A abolição da enfiteuse relativa a prédios rústicos à luz da Constituição da República portuguesa de 1976. *História: Debates E Tendências*, 11(1), 22–46.

Guevara, N. (2014). Informality and Formalization of Informal Settlements at the Turn

- of the Third Millennium: Practices and Challenges in Urban Planning. *Journal of Studies in Social Sciences*, 9(2), 247–299. Disponível em <http://www.infinitypress.info/index.php/jsss/article/view/902> (acedido em 18 de setembro de 2015)
- Hall, P. (2002). *Urban and Regional Planning* (4th ed.). Routledge.
- Harris, N. (2011). Discipline, surveillance, control: a Foucauldian perspective on the enforcement of planning regulations. *Planning Theory & Practice*, 12(1), 57–76.
- Harris, N. (2015). The Use of Surveillance Technologies in Planning Enforcement. *Planning Practice & Research*, 30(5), 528–547. <http://doi.org/10.1080/02697459.2015.1076133>
- Hatfield, E. (2013). “A sledge hammer to crack a small nut.” An analysis of Section 124 of the Localism Act 2011. *The Conveyancer and Property Lawyer*, 1, 48–60.
- Heine, B. (2011). *The Hunting of the Shark: The Story Behind the Tale That Crash Landed on an Unsuspecting Oxford Suburban Street*. (J. Harrison, Ed.). OxfordFolio.
- Home, R. (2012). Forced eviction and planning enforcement: the Dale Farm Gypsies. *International Journal of Law in the Built Environment*, 4(3), 178–188. <http://doi.org/10.1108/17561451211273338>
- Jerez Darias, L., Martiín Martín, V., & Pérez González, R. (2012). Aproximación a una geografía de la corrupción urbanística en España. *Ería*, 87, 5–18.
- Jiménez Fernández, M. de C. (2014). Estudio de la vivienda irregular en Sevilla. Caso de Marchena. *Espacio Y Tempo, Revista de Ciencias de La Educación, Artes Y Humanidades*, (28), 23–38.
- Jordão, J. (2009). Conter a dispersão da edificação: uma exigência. In J. Carvalho & A. C. Abreu (Eds.), *A ocupação dispersa no quadro dos PROT e dos PDM* (pp. 111–117). Publicação associada ao seminário realizado na Universidade de Évora em 12 de Novembro de 2009 no âmbito do projeto “Custos e benefícios, à escala local, de uma ocupação dispersa”.
- Juncal, M., Ramos, P. R., Simões, A., & Madureira, S. (2010). Avaliação da programação estratégica definida em PDM : o caso particular da programação das áreas de

- expansão urbana com recurso à função monitorização. In *Encontro Anual da Ad Urbem*, 26 e 27 de Novembro (pp. 137–148). Porto: Lulu.
- Kantor, P., & Savitch, H. V. (2005). How to Study Comparative Urban Development Politics: A Research Note. *International Journal of Urban and Regional Research*, 29(1), 135–151. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2005.00575.x>
- Knight, D., & Williams, F. (2012). SUB-PLAN: A Guide to Permitted Development. *Architectural Research Quarterly*, 16(3), 269–272. <http://doi.org/10.1017/S1359135513000122>
- Ladera Rodríguez, E. (2015). Las edificaciones em situación de fuera de ordenación y asimiladas a dicho régimen jurídico. *Revista Digital CEMCI*, (25), 1–31.
- Lai, L. W. C. (1998). The use of aerial photographs in planning enforcement against unauthorised development. In L. W. C. Lai (Ed.), *Zoning and Property Rights: A Hong Kong Case Study* (pp. 157–173). Hong Kong: Hong Kong University Press.
- Lalenis, K. (2015). New legislation about illegal construction in Greece. The effect of economic crisis. In *29th Annual AESOP 2015 Congress, July 13–16, 2015, Prague, Czech Republic* (pp. 679–684).
- Lalenis, K., Papatheocharis, I., & Sylaios, G. (2015). *ICZM implementation practices at local level in the Mediterranean. The case study of Illegal constructions in Evros Delta protected zone in Greece*. Relatório do projeto de investigação Mare Nostrum- Bridging the legal-institutional in Mediterranean Coastal Management (não publicado).
- Leontidou, L. (2010). Urban Social Movements in “Weak” Civil Societies: The Right to the City and Cosmopolitan Activism in Southern Europe. *Urban Studies*, 47(6), 1179–1203. <http://doi.org/10.1177/0042098009360239>
- Lopes, J. (2011). *Indicadores de Monitorização de Planos Municipais de Ordenamento do Território*. Dissertação de Mestrado, Instituto Superior Técnico.
- López Pérez, F. (2010). Una visión crítica del régimen de fuera de ordenación. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (36), 359–395.
- López Trigal, L. (2007). Regulación y Gestión del territorio en la España Autonómica.

- Inforgeo*, (Julho 2007), 13–22.
- Malloy, T. F. (2003). Regulation, Compliance and the Firm. *Temple Law Review*, 76(3), 451–454.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), 943–969. <http://doi.org/10.1162/00208189855069>
- Marques, T. S. (2008). *Sistema Urbano e Equipamentos. Relatório sectorial de caracterização e diagnóstico do PROT-OVT*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.
- Mascarenhas, A., Ramos, T. B., & Nunes, L. (2012). Developing an integrated approach for the strategic monitoring of regional spatial plans. *Land Use Policy*, 29(3), 641–651. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2011.10.006>
- May, P., & Burby, R. (1998). Making Sense Out of Regulatory Enforcement. *Law & Policy*, 20(2), 157–182. <http://doi.org/10.1111/1467-9930.00046>
- McFarlane, C., & Robinson, J. (2012). Introduction—Experiments in Comparative Urbanism. *Urban Geography*, 33(6), 765–773. <http://doi.org/10.2747/0272-3638.33.6.765>
- Mckay, S. (2003). Sheriffs and outlaws: in pursuit of effective enforcement. *Town Planning Review*, 74(4), 423–445.
- McKay, S., & Ellis, G. (2005). Reparation or retribution: An investigation into regulatory compliance in planning. *Environment and Planning A*, 37(7), 1249–1262. <http://doi.org/10.1068/a36288>
- McKay, S., Murray, M., & MacIntyre, S. (2015). Pitfalls in Protection: How Theory Can Enrich Our Understanding of Regulatory Compliance Problems in Planning Practice. *International Planning Studies*, 20(3), 270–291. <http://doi.org/10.1080/13563475.2014.985196>
- Milichap, D. (1995). *The Effective Enforcement of Planning Controls*. London: Butterworths.

- Mills, M., van de Bunt, G., & Bruijn, J. (2006). Comparative Research: Persistent Problems and Promising Solutions. *International Sociology*, 21(5), 619–631. <http://doi.org/10.1177/0268580906067833>
- Monteiro, C. (2010). A fiscalização municipal das operações urbanísticas. In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Sérvulo Correia* (pp. 419–443). Coimbra: Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa: Coimbra Editora.
- Neves, R. (2014). Os efeitos putativos na nulidade dos actos urbanísticos: entre a tutela da confiança e o interesse público. *E-Pública - Revista Eletrónica de Direito Público*, (2), 539–568. Disponível em http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2183-184X2014000200019 (acedido em 22 de novembro de 2015)
- Nijman, J. (2007). Introduction—Comparative Urbanism. *Urban Geography*, 28(1), 1–6. <http://doi.org/10.2747/0272-3638.28.1.1>
- OECD. (2003). Guiding Principles for Reform of Environmental Enforcement Authorities in Transition Economies of Eastern Europe, Caucasus and Central Asia. Paris. Disponível em <http://www.oecd.org/environment/outreach/26756552.pdf> (acedido em 16 de setembro de 2015)
- OECD. (2013). *Government at a Glance 2013*. Organisation for Economic Cooperation and Development. http://doi.org/10.1787/gov_glance-2013-en
- Oliveira, F. P., & Gonçalves, P. (1999). O regime da nulidade dos actos administrativos de gestão urbanística que investem o particular no poder de realizar operações urbanísticas. *Revista do Centro de Direito do Ordenamento do Urbanismo e do Ambiente*, (2.99), 24.
- Oliveira, F. P., & Lopes, D. (2016). *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGIs) no contexto da “política” de legalização*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Oliveira, F. P. (2011). *Nulidades Urbanísticas. Casos e Coisas*. Coimbra: Edições Almedina, S.A.
- Oliveira, V. (2014). *Avaliação de intervenções de regeneração urbana: enquadramento metodológico e estudo de caso*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Engenharia

da Universidade do Porto.

Oliveira, V., & Pinho, P. (2010). Evaluation in Urban Planning: Advances and Prospects. *Journal of Planning Literature*, 24(4), 343–361. <http://doi.org/10.1177/0885412210364589>

Orenstein, D. E., & Hamburg, S. P. (2009). To populate or preserve? Evolving political-demographic and environmental paradigms in Israeli land-use policy. *Land Use Policy*, 26(4), 984–1000. <http://doi.org/10.1016/j.landusepol.2008.12.003>

Ozer, G., Vardar, E., & Naz, M. (2007). Unplanned Settlements within the context of Urbanization Process of Turkey. In *FIG Commission 3 Workshop Athens, Greece, March 28-31, 2007*.

Padeiro, M. (2014). Factores da conversão de solos na AML: da decisão municipal ao cumprimento e transgressão (1990-2007). In *XIV Colóquio Ibérico de Geografia* (pp. 793–798). Guimarães.

Pardal, S. (2006). *A apropriação do território - crítica aos diplomas da RAN e da REN*. Ingenium Edições, Lda.

PAS, & ATLAS. (2008). *Case study. A Stitch in Time. Managing planning enforcement*. Planning Advisory Service and Advisory Team for Large Applications: KLM Press Uk. Disponível em http://www.local.gov.uk/c/document_library/get_file?uuid=f5f85dc9-b4a2-445b-92bb-e73ef2baf185&groupId=332612 (acedido em 22 de novembro de 2015)

Pires, F. (2014). *Arquipélago urbano. Qualificação de áreas urbanas críticas. O caso do Bairro S. João de Brito*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa.

POLIS. (2009). Viver a Ria Formosa. *Boletim Informativo*, (1). Disponível em http://www.polislitoralriiformosa.pt/publicacoes.php#_1 (acedido em 22 de novembro de 2016)

POLIS. (2010). Viver a Ria Formosa. *Boletim Informativo*, (2). Disponível em http://www.polislitoralriiformosa.pt/publicacoes.php#_1 (acedido em 22 de novembro de 2016)

- Polyzos, S., & Minetos, D. (2013). Informal House in Greece: a multinomial logistic regression anlysis at the regional level. *European Spatial Research and Policy*, 20(2), 57–85.
- Potsiou, C. (2015). *Formalizing the Informal - Challenges and Opportunities of Informal Settlements in South-East Europe*. United Nations, International Federation of Surveyors, New York and Geneva.
- Potsiou, C., & Boulaka, I. (2012). Informal development in Greece: New legislation for formalization, the chances for legalization and the dead capital. In *International Federation of Surveyors* (pp. 1–19). Rome, Italy, FIG Working Week.: FIG Website. Disponível em <http://sensorsandsystems.com/informal-development-in-greece-new-legislation-for-formalization-the-chances-for-legalization-and-the-dead-capital/> (acedido em 20 de novembro de 2016)
- Potsiou, C., & Ioannidis, C. (2006). Informal Settlements in Greece: The Mystery of Missing Information and the Difficulty of Their Integration into a Legal Framework. *5th FIG Regional Conference on Promoting Land Administration and Good Governance*.
- Prada, O., & Pereira, M. (2010). Processos de monitorização municipal: pertinência e condicionantes à sua implementação. In *Actas do Encontro Anual da Ad Urbem, 26 e 27 novembro de 2010* (pp. 239–249).
- Prior, A. (2000). Problems in the Theory and Practice of Planning Enforcement. *Planning Theory & Practice*, 1(1), 53–69. <http://doi.org/10.1080/14649350050135194>
- Provedor de Justiça. (2005). *Relatório à Assembleia da República 2004*. Lisboa. Disponível em <http://www.provedor-jus.pt/archive/doc/Relatorio2004.pdf>
- Pruijt, H. (2013). The Logic of Urban Squatting. *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(1), 19–45. <http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2012.01116.x>
- Queirós, M. (2011). A Cova do Vapor e a Escola Informal de Arquitectura. Onde ninguém ensina e todos aprendem. In I. André & M. Vale (Eds.), *A Criatividade Urbana na Região de Lisboa – Case Studies* (pp. 232–254). IGOT-UL/CCDR-LVT. Disponível em https://issuu.com/ccdr-lvt/docs/a_criatividade_urbana_na_regiao_de_/253

(acedido em 22 de novembro de 2016)

- Quintão, J. (2014). Illegal urban areas in Matosinhos - Outcomes. *Homeland, News from Portugal. 14th International Architecture Exhibition.*, p. 12. Venice.
- Raposo, I. (2010). Reconversão de territórios de génese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML). In I. Raposo, L. Bógus, & S. Pasternak (Eds.), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa portugal-Brasil* (pp. 81–122). São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
- Raposo, I. (coord.) (2009). Reconversão de Territórios de Génese Ilegal. In *Atas do workshop 1* (pp. 1–72). Lisboa: GESTUAL CIAUD, Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa.
- Rechtschaffen, C., & Markell, D. (2003). Reinventing Environmental Enforcement ad the State/Federal Relationship. *FSU College of Law, Public Law Research*, (61).
- Roberts, P. (2006). Evaluating regional sustainable development: Approaches, methods and the politics of analysis. *Journal of Environmental Planning and Management*, 49(4), 515–532. <http://doi.org/10.1080/09640560600747786>
- Rodrigues, A. (2012). *Legalizar, ou o procedimento administrativo de fazer de conta que se faz de novo*. Dissertação de Mestrado, Universidade Lusíada do Porto.
- Rolo, H. (2006). *Actualidade do fenómeno clandestino. Práticas de reconversão em AUGI na grande área metropolitana de Lisboa*. Dissertação de Mestrado, Universidade de Barcelona.
- Rosenfeld, O. (2016). *Informal settlements in countries with economies in transition in the UNECE Region*. UNECE. Disponível em <http://www.unece.org/index.php?id=43153>
- Ruiz Olmo, I. (2015). Resenha do livro “Jordano Fraga, Jesús (Dir.). El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación, Madrid, Tecnos, 2015, 296 págs.” In *Revista Aragonada de Administración Pública* (pp. 409–414). Disponível em http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Documentos/docs2/14_Irene_Ruiz.pdf (acedido em 18 de

outubro de 2016)

- Rush, D., Macintyre, S., McKay, J., & McKay, S. (2012). Conundrums in Conservation: Complexity in Control. *Urban Studies Research*, 2012, 1–14. <http://doi.org/10.1155/2012/378326>
- Ryan, N. (2014). *What protection of the right to housing do illegal occupiers enjoy? A study of the protection in Sweden in light of the example of South Africa*. Dissertação de Mestrado, Södertörn University, School of Social Sciences.
- Sellers, J. M. (2005). Re-Placing the Nation: An Agenda for Comparative Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 40(4), 419–445. <http://doi.org/10.1177/1078087404272673>
- Sheppard, A., Peel, D., Ritchie, H., & Berry, S. (2017). *The essencial guide to planing law. Decision-making and practice in the UK*. Policy Press, University of Bristol.
- Sheppard, A., Britnell, S., Cook, J., & Royal Town Planning Institute: Network for Planning Enforcement. (2014). *Planning enforcement England: At the crossroads*. Project Report. University of the West of England, Bristol.
- Shmueli, D. F., & Khamaisi, R. (2011). Bedouin Communities in the Negev. *Journal of the American Planning Association*, 77(2), 109–125. <http://doi.org/10.1080/01944363.2011.567890>
- Silva, F. (2009). *Modelação cartográfica e ordenamento do território. Um ensaio metodológico de cartografia dasimétrica aplicado à Região Oeste e Vale do Tejo*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Silva, M. T. (2012). A (i)legalidade urbanística (do controlo municipal ao controlo judicial). Breves reflexões. In F. P. Oliveira (Ed.), *Direito do Urbanismo e do Ordenamento do Território – Estudos. Vol. II*. (pp. 255–278).
- Silva, P., & Farrall, H. (2016a). From Informal to Formal: What Can Be Learned from Reviewing 50 Years of Portuguese Models, Policies and Politics. In S. Attia, S. Shahdan, Z. Shafik, & A. Ibrahim (Eds.), *Dynamics and Resilience of Informal Areas, International Perspectives* (pp. 25–42). Cairo: Springer.
- Silva, P., & Farrall, H. (2016b). Lessons from informal settlements: a “peripheral” problem with self-organising solutions. *Town Planning Review*, 87(3), 297–319.

<http://doi.org/10.3828/tpr.2016.21>

- Smart, A. (1986). Invisible real estate: investigations into the squatter property market. *International Journal of Urban and Regional Research*, 10(1), 29–45.
<http://doi.org/10.1111/j.1468-2427.1986.tb00003.x>
- Smart, A., & Zerilli, F. (2014). Extralegality. In D. M. Nonini (Ed.), *A companion to Urban Anthropology* (Wiley Blac, pp. 222–238). West Sussex.
- Soliman, A. M. (1996). Legitimizing informal housing: accommodating low-income groups in Alexandria, Egypt. *Environment and Urbanization*, 8(1), 183–194.
- Soliman, A. M. (2007). Urban Informality in Egyptian Cities : Coping with Diversity. In *Fourth Urban Research Symposium*. Washington D.C.: UN-Habitat.
- Tanasescu, A., Wing-tak, E. C., & Smart, A. (2010). Tops and bottoms: State tolerance of illegal housing in Hong Kong and Calgary. *Habitat International*, 34(4), 478–484.
<http://doi.org/10.1016/j.habitatint.2010.02.004>
- Teixeira, J. P., & Carmo, F. (2016). *5.º relatório de monitorização e avaliação do PROT-OVT*. Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.
- Tomé, R. (2011). *Comércio e Serviços em Área Urbanas de Génese ilegal: o caso da Quinta do Conde*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- UN-Habitat. (2003). *The challenge of slums. Global report on human settlements*. United Nations Human Settlements Programme, Earthscan Publications Ltd, London and Sterling, VA.
- Unsal, F. (2009). Critical Evaluation of Legal and Institutional Context of Urban Planning in Turkey: The Case of Istanbul. In *Third Annual Conference of the International Academic Association on Planning, Law, and Property Rights (PLPR)*, 11-13 February, Aalborg, Denmark. Disponível em <http://planninglaw2009.land.aau.dk/doc/139.pdf> (acedido em 24 de fevereiro de 2017).
- Vale, C. P. do, & Abrantes, V. T. (2010). Os processos de licenças de obra na cidade do

- Porto. Caracterização construtiva do património edificado entre 1911 e 1940 no Eixo da Boavista. In *Reabilitar 2010. Encontro Nacional Conservação e Reabilitação de Estruturas*. <http://doi.org/http://hdl.handle.net/10216/61993>
- Vandenbergh, M. P. (2003). Beyond elegance: A testable typology of social norms in corporate environmental compliance. *Stanford Environmental Law Journal*, 22(55).
- Varela, R. (2009). Movimiento sociais na revolução portuguesa. In *IV Congreso Internacional Historia de la Transición en España. Sociedad y movimientos sociales* (pp. 121–135).
- Wagner, M. (2016). Evading spatial planning Law case study of Poland. *Land Use Policy*, (57), 396–404. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1016/j.landusepol.2016.06.005>
- Williams, A. M. (1981). Bairros clandestinos: illegal housing in Portugal. *Geografisch Tijdschrift*, 15(1), 24–33.
- World Bank. (2013). *Doing Business 2013: Smarter Regulations for small and medium enterprises*. World Bank, Washington D.C.
- Yiftachel, O. (2008). Studying the Negev/Naqab Bedouins: towards a Colonial Paradigm. *Hagar: Studies in Polity, Identity and Culture*, 8(2), 168–192.
- Young, O. R. (1999). *Governance in World Affairs*. Ithaka and London: Cornwell University Press.
- Zaelke, D., Kaniaru, D., & Kružiková, E. (2005). Compliance Theories. In D. Zaelke, D. Kaniaru, & E. Kružiková (Eds.), *Making law work: Environmental compliance & sustainable development I* (pp. 53–62). Cameron May Ltd., International Law Publishers.
- Zanfi, F. (2013). The Città Abusiva in Contemporary Southern Italy: Illegal Building and Prospects for Change. *Urban Studies*, 50(16), 3428–3445.
- Zoppi, C. (2000). Building Abusivism and Condonos: An Estimate for a Metropolitan Area of Sardinia, Italy. *Journal of Planning Education and Research*, 20(2), 215–233. <http://doi.org/10.1177/0739456X0002000207>

OUTRAS FONTES

- BBC News. (2016, junho 3). Demolition of Surrey “hidden castle” almost complete. *BBC News (Online)*. Disponível em <http://www.bbc.com/news/uk-england-surrey-36445848> (acedido em 24 de fevereiro de 2017).
- Bosso, N. (2013 julho 8). Supreme court rejects petition for retroactive permission for a large noncompliant building in Haifa. *Haaretz (Online)*. Disponível em hebreu em <http://www.themarker.com/realestate/1.2066270> (acedido em 26 de fevereiro de 2017).
- Carvalho, R. (2005, fevereiro 23). Três mil casas ilegais nos parques. *Diário de Notícias (Online)*. Disponível em <http://www.dn.pt/arquivo/2005/interior/tres-mil-casas-ilegais-nos-parques-610497.html> (acedido em 10 de agosto de 2016).
- Cerejo, J. A. (2010, julho 9). Casa ilegal da mulher de secretário de Estado já foi demolida. *Público (Online)*. Disponível em <https://www.publico.pt/local-lisboa/jornal/casa-ilegal-da-mulher-do-secretario-de-estado-da-justica-demolida-ontem-na-arrabida-19789073> (acedido em 26 de janeiro de 2011)
- Cerejo, J. A. (2014, março 7). Tribunal suspende por tempo indeterminado demolição da casa de ex-autarca. *Público (Online)*. Disponível em <https://www.publico.pt/2014/03/07/local/noticia/demolicao-da-casa-de-exautarca-suspensa-pelo-tribunal-de-sintra-por-tempo-indeterminado-1627296> (acedido em 26 de fevereiro de 2017)
- Coentrão, A. (2016, dezembro 6). Moradores do Bairro da Serra do Pilar começam a legalizar as casas em Janeiro. *Público (Online)*. Disponível em <https://www.publico.pt/2016/12/06/local/noticia/moradores-do-bairro-da-serra-do-pilar-comecam-a-legalizar-as-casas-em-janeiro-1753770> (acedido em 8 de fevereiro de 2017)
- Cowley, R. (2016, dezembro 20). A Festival of Nomotropism. *Blog Robert Cowley, Theories for all*. Disponível em <https://robertcowley.wordpress.com/tag/nomotropism/> (acedido em 8 de setembro de 2016)

- Curci, F. (2014, novembro 9). Explorations on domestic change in Italy. *Calling Home*. Disponível em <http://www.callinghome.it/Archive/Bari/> (acedido em 25 de março de 2017)
- Daily News. (2015, Julho 10). Construction of presidential palace unlawful: Turkey's top court. *Daily News (Online)*. Disponível em <http://www.hurriyetdailynews.com/construction-of-presidential-palace-unlawful-turkeys-top-court.aspx?PageID=238&NID=85282&NewsCatID=338> (acedido em 25 de março de 2017)
- Designboom. (2013, agosto 13). Chinese doctor builds illegal mountaintop villa on beijing hi-rise. *Designboom*. Disponível em <http://www.designboom.com/architecture/chinese-doctor-builds-illegal-mountaintop-villa-on-beijing-hi-rise/> (acedido em 27 de outubro de 2016)
- Duell, M. (2013). Welcome to Misery-by-sea: Dilapidated homes, boarded-up shops and rubbish-strewn streets. Why Jaywick Sands is OFFICIALLY the most deprived village in England. *Daily Mail*. Disponível em <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2303489/East-Jaywick-Life-seaside-deprived-village-England.html> (acedido em 5 de abril de 2017)
- Guimarães, M. J. (2012, dezembro 9). As idiossincrasias que fazem a Grécia diferente. *Público (Online)*. Disponível em <https://www.publico.pt/destaque/jornal/as-idiossincrasias-que-fazem-a-grecia-diferente-25714620> (acedido em 25 de fevereiro 2017)
- INE. (2011). *Estatísticas da Construção e Habitação 2010*. (INE, Ed.). Lisboa.
- JN (2017, fevereiro 19). BE pede ao governo que proteja habitações na Rua Formosa. *JN (Online)*. Disponível em <http://www.jn.pt/nacional/interior/be-pede-ao-governo-que-proteja-as-habitacoes-na-ria-formosa-5678155.html> (acedido em 4 de Abril de 2017)
- Levy, A. (2015, Abril 18). Farmer given 90 days to tear down mock- Tudor castle he built without planning permission and hid under a giant haystack. *Daily Mail (Online)*. Disponível em <http://www.dailymail.co.uk/news/article-3044537/Farmer-given-90-days-tear-mock-Tudor-castle-built-without-planning-permission-hid-bales->

- [hay.html](#) (acedido em 6 de abril de 2017)
- Lucas, C. (2015, outubro 29). Oops ! Developer fails to build two promised levels of underground parking. *The age (Online)*. Disponível em <http://www.theage.com.au/victoria/oops-developer-fails-to-build-two-promised-levels-of-underground-parking-20151028-gkxhvx.html> (acedido em 10 de setembro de 2016)
- Lusa (2017, fevereiro 19). Protestos marcam a última tomada de posse nos Hangares da Ria Formosa. *Público (Online)*. Disponível em <https://www.publico.pt/2017/03/02/local/noticia/protestos-marcam-ultima-tomada-de-posse-nos-hangares-da-ria-formosa-1763751> (acedido em 4 de abril de 2017)
- Melero, F. (2016, maio 17). Chiclana se enfrenta a legalizar 16.550 casas. *Diário de Cádiz (Online)*. Disponível em http://www.diariodecadiz.es/chiclana/Chiclana-enfrenta-legalizar-casas_0_1027097896.html (acedido em 1 de março de 2017).
- Monteiro, E. (2015, janeiro 10). Mudança no PDM trava demolição de casa do dono da Altice. *Jornal de Notícias (Online)*. Disponível em <http://www.jn.pt/local/noticias/braga/vieira-do-minho/interior/mudanca-no-pdm-trava-demolicao-de-casa-do-dono-da-altice-4334179.html> (acedido em 24 de outubro de 2016).
- N-tv. (2015, julho 22). “Mein Gott, das ist ein Weinberg!” : Die Burg hat keine Chance mehr. *N-Tv*. Disponível em <http://www.n-tv.de/panorama/Die-Burg-hat-keine-Chance-mehr-article5704571.html> (acedido em 13 de março de 2017).
- Osborne, H. (2014, Novembro 10). Oxford shark house put up for rent – they’re going to need a bigger ad. *The Guardian (Online)*. Disponível em <https://www.theguardian.com/money/2014/nov/10/oxford-shark-house-headington-rent> (acedido em 6 de abril de 2017)
- Paulo, I. (2015, Setembro 25). Isenção de taxas exorciza fantasma da demolição do shopping Bom Sucesso. *Expresso (Online)*. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/sociedade/2015-09-25-Porto.-Isencao-de-taxas-exorciza-fantasma-da-demolicao-do-shopping-Bom-Sucesso> (acedido em 1 de abril de 2017)

2017).

Pires, I. (1996). Demolições em Domínio Público (estatística da autora, não publicado).

Revez, I. (2016, abril 23). Camaleão não é pretexto para manter de pé as casas clandestinas da ilha do. *Público (Online)*. Disponível em <https://www.publico.pt/local/noticia/camaleao-nao-e-pretexto-para-manter-de-pe-as-casas-clandestinas-da-ilha-do-farol-1729957> (acedido em 26 de fevereiro de 2017).

Robinson, M. (2015, julho 22). Thermal imaging camera reveals shocking extent of illegal beds in sheds housing for immigrants built by rogue landlords. *Daily Mail (Online)*. Disponível em <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2572749/Thermal-imaging-camera-reveals-shocking-extent-illegal-beds-sheds-housing-immigrants-built-rogue-landlords.html> (acedido em 18 de dezembro de 2016).

Ruela, R. (2015, maio 14). Ordenamento Ria Formosa. Guerra nas ilhas. *Visão*, 57–63.

Sumares, C. (2016). Primeiras habitações de renda económica: Funchal 1935-70. Catálogo de exposição, Porto: Fundação da Juventude.

United Nations Statistics Division. (2013). *Demographic Yearbook—Table 3: Population by sex, rate of population increase, surface area and density*. Disponível em <https://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/dyb2005.htm> (acedido em 2 de março de 2017).

World Bank. (2013). Gross Domestic Product per capita based on purchasing power parity (current international \$). Disponível em <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD> (acedido em 2 de março de 2017).

Zambrano, F. (2014, agosto 30). Conil cambia sus ordenanzas urbanísticas para legalizar cerca de cinco mil viviendas. *Diario de Sevilla (online)*. Disponível em http://www.diariodesevilla.es/andalucia/Conil-ordenanzas-urbanisticas-legalizar-viviendas_0_839316122.html (acedido em 13 de março de 2017).

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

% – Percentagem

AgriMet-MOD-DAUME – Metropolitan Agriculture spatial MODeling

AML – Área Metropolitana de Lisboa

APA – Agência Portuguesa do Ambiente

ARU – Áreas de Reabilitação Urbana

AUGI – Áreas Urbanas de Génese Ilegal

CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CCDR-LVT - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo

CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo

COS – Cartas de Ocupação do Solo

CRIL - Circular Regional Interior de Lisboa

DGT – Direção Geral do Território

DGPC – Direção Geral de Património Cultural

DL – Decreto-Lei

EC – Edifícios Construídos

ED – Edifícios Demolidos

EI – Edifícios Ilegais

EL – Edifícios Licenciados

EUA – Estados Unidos da América

hab - Habitantes

ICNF – Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas

IGAL – Inspeção Geral da Administração Local

IGAMAOT – Inspeção Geral de Agricultura do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território

IGF – Inspeção Geral de Finanças

IGT – Instrumentos de Gestão Territorial

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatística

IPTM – Instituto Portuário e dos Transportes Marítimos

Km – Quilómetros

Km² – Quilómetros quadrados

L – Lei

LBPPSOTU – Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

LOUA – Lei de Ordenação Urbanística de Andaluzia

m – metros

m² – metros quadrados

n/a – não apurado

Nº – Número

NEC – Novos Edifícios Construídos

NUTS – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

ONG – Organização Não Governamental

ORU – Operações de Reabilitação Urbana

OVT – Oeste e Vale do Tejo

PDM – Plano Diretor Municipal

PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território

PER – Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto

PGOU – Plano Geral de Ordenação Urbanísticas

PMOT - Plano Municipal de Ordenamento do Território

PNPOT – Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território

POOC – Plano de Ordenamento da Orla Costeira

PP – Plano de Pormenor

PROHABITA – Programa de Financiamento para Acesso à Habitação

PRODAC - Associação de Produtividade de Auto Construção

PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território

PROT-OVT - Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo

PRT- Portaria

PU – Plano de Urbanização

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RAN – Reserva Agrícola Nacional

RDUa – Regulamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía

RMEU – Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização

RMUE – Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação

REN – Reserva Ecológica Nacional

REOT – Relatório do Estado de Ordenamento do Território

RERAe – Regime Extraordinário de Regularização das Atividades Económicas

RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas

RJACS – Regime Jurídico de Acesso e Exercício de Atividade de Comércio, Serviços e Restauração

RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação

RPVPC – Regime de Proteção e Valorização do Património Cultural

SIARL – Sistema de Informação de Apoio à Reposição da Legalidade

SNIG – Sistema Nacional de Informação Geográfica

SIG – Sistemas de Informação Geográfica

SPO – Sistema de Processos de Obras

UAV – Untripulated Aerial Vehical (Veículo Aéreo Não Tripulado)

UNL - Universidade Nova de Lisboa

ÍNDICE DE FIGURAS

<i>Figura 1: Representação da escala do tipo um da Carta de Uso do Solo.</i>	15
<i>Figura 2: Síntese da estrutura de tese</i>	22
<i>Figura 3: Matriz dos tipos e subtipos de ilegalidade urbanística</i>	31
<i>Figura 4: Esquema simplificado de etapas do processo de legalização.</i>	33
<i>Figura 5: Núcleo do Farol, Ilha da Culatra, município de Faro, Portugal. Vista sobre a zona Este.</i>	37
<i>Figura 6: Praia de Faro, município de Faro, Portugal.</i>	37
<i>Figura 7: Aldeia da Palhota, município do Cartaxo, Portugal.</i>	38
<i>Figura 8: Construções na margem do rio Evros, município de Alexandroupolis, Grécia.</i>	38
<i>Figura 9: Cova do Vapor, Almada, Portugal.</i>	39
<i>Figura 10: Ocupação de edifício resistindo ao despejo, Amsterdão, Holanda</i>	40
<i>Figura 11: Bairro de Jaywick, Essex, Inglaterra.</i>	44
<i>Figura 12: Loteamentos irregulares de pequena dimensão, junto à Lagoa de Albufeira, Sesimbra</i>	44
<i>Figura 13: Foros de Salvaterra, município de Salvaterra de Magos, Portugal</i>	46
<i>Figura 14: Vista sobre o Bairro 25 de abril, Farol, Ilha da Culatra, Faro</i>	47
<i>Figura 15: Rua do Bairro 25 de abril, Farol, Ilha da Culatra, Faro</i>	47
<i>Figura 16: Exemplo de prédio “encravado” consequente de desanexação de artigo urbano (artigo 73).</i>	47
<i>Figura 17: Palheiro de Fidler, Salford, Inglaterra.</i>	50
<i>Figura 18: Castelo de Fidler, Salford, Inglaterra</i>	50
<i>Figura 19: Castelo do apicultor Volker Sieradzki, Alemanha</i>	50
<i>Figura 20: Prédio em construção com cinco pisos ilegais, Haifa, Israel.</i>	52
<i>Figura 21: Villa no topo de um arranha-céus de 26 pisos, Pequim, China.</i>	52
<i>Figura 22: Bairro de renda económica, Santa Maria Maior no Funchal.</i>	52
<i>Figura 23: Heaington Shark, Oxford, Inglaterra</i>	54
<i>Figura 24: Habitação unifamiliar em construção num bairro caro de Israel. A placa diz “unidade habitacional mais pequena na cave, entrada pela garagem”</i>	55
<i>Figura 25: Anúncio de garagem/bar para arrendamento turístico, Praga, República Checa</i>	55
<i>Figura 26: Síntese dos tipos de situações de ilegalidade, em função do nível, legitimidade de posse e soluções alternativas à demolição.</i>	59
<i>Figura 27: Elos do sistema de planeamento.</i>	60
<i>Figura 28: Matriz de evolução do controlo urbanístico e planeamento territorial em Portugal.</i>	65
<i>Figura 29: “Planta” de prédio submetido à apreciação da Junta das Obras Públicas (Licença 17/1876).</i>	67
<i>Figura 30: Peça desenhada de processo submetido à apreciação da Câmara Municipal do Porto (Processo 16/1896).</i>	67
<i>Figura 31: Habitações construídas sem licença em cada distrito de Portugal (1960-1969), percentagem</i>	77
<i>Figura 32: Habitações construídas sem licença em cada distrito de Portugal (1970-1981), percentagem</i>	77

<i>Figura 33: Edifícios sem licença de construção sobre o total de edifícios construídos no mesmo período em Portugal (1991-2011, percentagem por NUTS III (de 2002).</i>	<i>79</i>
<i>Figura 34: Evolução do número de construções na Praia de Faro de Núcleo da Armona (1958-2007).....</i>	<i>81</i>
<i>Figura 35: Evolução do número de construções no Portinho da Arrábida e Alpertuche (1967-2012).....</i>	<i>81</i>
<i>Figura 36: Espaço em vazio depois de demolição, núcleo da Praia de Faro, Faro.....</i>	<i>84</i>
<i>Figura 37: Autocolante “Não às demolições na Ria Formosa”, núcleo da Praia de Faro, Faro</i>	<i>84</i>
<i>Figura 38: Cartaz “Paz, amor e muitos camaleões”, núcleo do Farol, Ilha da Culatra, Faro</i>	<i>84</i>
<i>Figura 39: Localização de situações de ilegalidade urbanística em Portugal Continental</i>	<i>85</i>
<i>Figura 40: Tipos de avaliação tendo em conta o fator tempo, com inclusão da ação da fiscalização.</i>	<i>92</i>
<i>Figura 41: Pirâmide das sanções</i>	<i>105</i>
<i>Figura 42: Pirâmide das estratégias de fiscalização.....</i>	<i>106</i>
<i>Figura 43 – Relação entre conceitos e situações de ilegalidade formal em Portugal</i>	<i>112</i>
<i>Figura 44: Representação do OVT com indicação dos municípios entrevistados, população, principais vias e rios, NUTS III (2002).</i>	<i>118</i>
<i>Figura 45: Distribuição de tarefas adstritas ao controlo urbanístico nos serviços municipais.....</i>	<i>154</i>
<i>Figura 46: Número de processos de legalização e processos de operações urbanísticas novas no município de Santarém (1995-2013)</i>	<i>172</i>
<i>Figura 47: Número de processos de legalização e processos de operações urbanísticas novas nos municípios de Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém (2008-2012)</i>	<i>173</i>
<i>Figura 48: Evolução da percentagem de legalizações no total de processos de obras, por município (2008-2012).....</i>	<i>174</i>
<i>Figura 49: Processo de divisão e construção. Exemplo de o plano que diz que a área coberta dos edifícios não pode exceder 50%.....</i>	<i>181</i>
<i>Figura 50: A sala de cinema de Mr. e Mrs. Curtilage, na solução de ampliação.....</i>	<i>182</i>
<i>Figura 51: A sala de cinema de Mr. e Mrs. Curtilage, na solução de anexo</i>	<i>182</i>
<i>Figura 52: Exemplo de edifício com varandas saltitantes, Tel Aviv, Israel</i>	<i>183</i>
<i>Figura 53: Exemplo de edifício com varandas saltitantes, Tel Aviv, Israel</i>	<i>183</i>
<i>Figura 54: Vision Apartments, Melbourne, Austrália.</i>	<i>184</i>
<i>Figura 55: Caricatura sobre a ausência dos pisos de estacionamento nos Vision Apartments.....</i>	<i>184</i>
<i>Figura 56: Área edificável sobrando da delimitação da RAN. Fonte: Websig Santarém (2016)</i>	<i>192</i>
<i>Figura 57: Parcela cuja capacidade construtiva atribuída pela mancha amarela é inviável devido à presença de linha de água. Fonte: Websig Santarém (2016).....</i>	<i>192</i>
<i>Figura 58: Espraçamento das manchas do Plano Municipal de Floresta contra incêndios.....</i>	<i>194</i>
<i>Figura 59: Exclusão das edificações existentes do Plano Municipal de Floresta contra incêndios.....</i>	<i>194</i>
<i>Figura 60: Localização de Portugal e áreas de estudo internacionais: Andaluzia (Espanha), Grécia e Israel</i>	<i>200</i>
<i>Figura 61: Diagrama dos diplomas legais de controlo urbanístico e resposta à ilegalidade em Portugal, Andaluzia, Grécia e Israel</i>	<i>221</i>

ÍNDICE DE QUADROS

<i>Quadro 1: Quatro combinações alternativas de combinações de alegações, estratégias de inquérito e métodos.....</i>	<i>9</i>
<i>Quadro 2: Termos utilizados para designar os três tipos de situações de ilegalidade</i>	<i>29</i>
<i>Quadro 3: Timmings da avaliação, monitorização e fiscalização.....</i>	<i>94</i>
<i>Quadro 4: Comportamento nomotropic.....</i>	<i>98</i>
<i>Quadro 5: Síntese dos dados de área, população e edifícios as NUTS II e III integrantes do OVT.</i>	<i>120</i>
<i>Quadro 6: Síntese dos dados dos IGT e estimativa de processos de legalização nos municípios do OVT.</i>	<i>122</i>
<i>Quadro 7: Quantificação da área dos municípios, por classificação do solo e incidência de RAN e REN em Almeirim, Benavente e Santarém.....</i>	<i>187</i>
<i>Quadro 8: Área construída em RAN e REN em Almeirim, Benavente e Santarém (comparação COS 1990-2007).....</i>	<i>188</i>
<i>Quadro 9: Síntese das fragilidades do sistema de controlo urbanístico e planeamento territorial em Portugal.....</i>	<i>196</i>
<i>Quadro 10: Síntese dos dados geográficos, económicos das áreas de estudo.....</i>	<i>202</i>
<i>Quadro 11: Síntese comparativa da organização administrativa, de planeamento e controlo urbanístico das áreas de estudo.....</i>	<i>204</i>
<i>Quadro 12: Perspetiva comparada das características das áreas de estudo quanto ao regime de propriedade, sistema de planeamento e controlo urbanístico (estimativa).....</i>	<i>205</i>
<i>Quadro 13: Incidência de ilegalidade urbanística nas áreas de estudo, por tipo e subtipo (estimativa) .</i>	<i>209</i>



ANEXOS

Anexo I. Lista de entrevistas

Entrevistas Nacionais

	Município	Áreas funcionais do entrevistado	Data
Oeste			
	Alenquer	Planeamento, Gestão Urbanística e Fiscalização	30.08.2013
	Alenquer	Planeamento	30.08.2013
	Bombarral	Planeamento, Gestão Urbanística e Fiscalização	06.09.2013
	Lourinhã	Gestão Urbanística	05.09.2013
	Lourinhã	Planeamento	05.09.2013
	Nazaré	Planeamento e Gestão Urbanística	02.09.2013
	Peniche	Planeamento e Gestão Urbanística	06.09.2013
Médio Tejo			
	Abrantes	Planeamento e Gestão Urbanística	05.09.2013
	Entroncamento	Planeamento, Gestão Urbanística e Fiscalização	05.09.2013
	Sardoal	Planeamento, Gestão Urbanística e Fiscalização	05.09.2013
	Tomar	Gestão Urbanística e Fiscalização	03.09.2013
	Torres Novas	Gestão Urbanística	03.09.2013
	Vila Nova da Barquinha	Planeamento e Gestão Urbanística	05.09.2013
Lezíria do Tejo			
	Alpiarça	Planeamento, Gestão Urbanística e Fiscalização	29.08.2013
	Azambuja	Planeamento e Gestão Urbanística	30.08.2013
	Benavente	Planeamento e Gestão Urbanística	28.08.2013
	Cartaxo	Gestão Urbanística	28.08.2013
	Chamusca	Planeamento, Gestão Urbanística e Fiscalização	28.08.2013
	Coruche	Gestão Urbanística	03.09.2013
	Golegã	Planeamento, Gestão Urbanística e Fiscalização	29.09.2013
	Salvaterra de Magos	Gestão Urbanística	28.08.2013
	Salvaterra de Magos	Planeamento	28.08.2013
	Santarém	Gestão Urbanística	04.09.2013

Entrevistas Internacionais

	Entidade	Áreas funcionais do entrevistado	Data
Alemanha			
	Município de Mainz	Gestão Urbanística	19.07.2013
Áustria			
	Município de Vienna	Planeamento e Fiscalização	05.04.2013
Bélgica			
	Comuna de Halle (Flandres)	Gestão Urbanística	05.08.2013
Espanha (Andaluzia)			
	Junta de Andaluzia (Cádiz)	Planeamento	03.10.2016
	Município de Cádiz	Planeamento	03.10.2016
	Município de Cádiz	Fiscalização	03.10.2016
	Município de Jerez de La Frontera	Gestão Urbanística e Fiscalização	15.10.2012
França			
	Município de Lille	Gestão Urbanística e Fiscalização	06.08.2013
Grécia			
	Município de Alexandroupolis	Planeamento	21.07.2013
	Município de Kaditsa	Controlo urbanístico	17.10.2014
	Município de Kavala	Fiscalização	10.08.2014
	Município de South Pellion	Gestão Urbanística	13.10.2014
	Município de Volos	Fiscalização	14.10.2014
	Município de Volos	Gestão Urbanística	14.10.2014
Israel			
	Comissão Local de Planeamento de Galilee	Fiscalização	23.04.2013
	Comissão Local de Planeamento de Haifa	Planeamento	03.06.2013
	Comissão Local de Planeamento de Netanya	Gestão Urbanística e Planeamento	19.05.2013
	Comissão Local de Planeamento de Rishon Lezion	Gestão Urbanística	17.02.2014
	Comissão Local de Planeamento de Rishon Lezion	Fiscalização	17.02.2014
Itália			
	Município de Bergamo	Planeamento	03.07.2013
Turquia			
	Município de Kadikoy (Istambul)	Gestão Urbanística	24.03.2014
	Município de Uskudar (Istambul)	Gestão Urbanística	25.03.2014

Anexo II. Guião de entrevistas

Guião de entrevistas dos municípios portugueses

A presente entrevista contém um conjunto de perguntas com o objetivo de reunir informação para traçar um diagnóstico do impacto e das dificuldades da administração em lidar com as obras ilegais. Pretende-se aferir o impacto destas para a gestão urbanística e para o planeamento territorial. A entrevista será gravada e transcrita para tratamento da informação. Contudo, a sua identidade e a identificação do município não será referida. O objetivo é obter uma perspetiva prática sobre os problemas, por isso não se trata de dar respostas certas ou erradas, mas saber a sua opinião, com base na sua experiência profissional. A entrevista encontra-se estruturada em três partes:

- ✓ 1ª parte - Enquadramento sobre a sua experiência profissional, os IGT vigentes e a orgânica do município;
- ✓ 2ª parte – Características das obras particulares ilegais, designadamente sobre o contexto geográfico onde são realizadas;
- ✓ 3ª parte – Procedimentos relativos à legalização e a reposição da legalidade.

1ª Parte: Experiência profissional, IGT vigentes e orgânica do município

Se me permite começaria por tentar perceber como funciona a estrutura municipal associada ao controlo urbanístico, nomeadamente quanto à articulação com os instrumentos de apoio à gestão:

1. Poderia falar-me do seu percurso profissional no município e as funções que exerce atualmente?
2. O PDM foi ratificado em que ano? Qual é a atual situação do processo de revisão do PDM? (Há quantos anos está em elaboração ou porque ainda não foi iniciada)?
 - a. Houve alguma mudança significativa nos Instrumentos de Gestão Territorial desde a data em que começou a exercer funções no município? Qual? E, por outro lado, acha que desde essa data houve mudanças nas dinâmicas socioeconómicas instaladas?
 - b. O PDM define uma estratégia para o desenvolvimento urbanístico do município. Existe algum serviço com competências de monitorização da execução do PDM e outros IGT? Se sim, essa monitorização é realizada de forma pontual ou sistemática?
 - c. Sabe se a CM dispõe de Relatório sobre o estado do ordenamento do território? Qual a data da conclusão? Foi feito um Relatório da Avaliação da Execução do PDM anterior? Qual a data?
3. No que diz respeito a outros instrumentos de planeamento, existem planos de salvaguarda, planos especiais de ordenamento do território, restrições ou outras condicionantes sobre grandes áreas do território (por exemplo Parques Naturais, Centro Históricos, POOCs, etc)?
 - a. Quantos Planos de Urbanização e Planos de Pormenor se encontram em execução?

4. A nível da orgânica municipal, como se articulam os serviços de Planeamento, a Gestão Urbanística e a Fiscalização? Como estão distribuídos estes serviços a nível dos Pelouros?
 - a. Há quantos anos está em vigor esta orgânica municipal? Na sua opinião, quais são as vantagens e desvantagens desta orgânica? Ocorreram melhorias face à situação anterior? De que natureza?
 - b. Como é realizada a troca de informação entre esses serviços? (pontual ou sistemática - concretize)

2ª Parte: Características das obras particulares ilegais

Passando agora para a segunda parte da entrevista, gostaria de lhe perguntar:

5. Existem áreas do município onde há maior incidência de obras ilegais?
 - a. Que razões aponta para a ocorrência desse facto?
 - b. As restrições à construção impostas pelos IGT revelam-se eficazes ou são frequentemente desrespeitadas? Quais os motivos?
6. Em contexto rural, quais as quatro operações urbanísticas ilegais mais frequentes? (muros, estufas, ampliações, anexos,...)
 - a. Que problemas acarretam para o ordenamento do território?
 - b. Considera existir alguma relação entre a realização de obras ilegais e a dispersão territorial?
7. Em contexto urbano, quais as quatro operações urbanísticas ilegais mais frequentes e quais os principais problemas que acarretam para o ambiente urbano?
8. É possível à divisão de gestão urbanística distinguir no território as edificações legais/ilegais? (O controlo urbanístico encontra-se associado aos instrumentos de informação territorial?)
9. Qual a postura do executivo em relação a edificações ilegais, nomeadamente quando está associada à instalação de atividades económicas e postos de trabalho?
10. As câmaras raramente executam demolições. No último mandato o município executou alguma demolição de obras ilegais? Quantas? Aplicadas a que circunstâncias?
 - a. Quais considera serem os principais motivos que inibem a execução da demolição?
 - b. A figura do embargo tem-se mostrado eficaz? Em que circunstâncias?
 - c. As contraordenações são aplicadas apenas aos proprietários – considera esta situação eficaz ou insuficiente?
11. Os proprietários procuram-no frequentemente para tentar ajudar a resolver os seus processos de legalização?
 - a. Quais são os argumentos que fornecem para justificar a realização das obras ilegais?
 - b. Existe algum padrão na condição económica dos privados que as executam?

3ª parte – Legalização e reposição da legalidade.

12. Da sua percepção, face ao total de processos de obras de um ano, qual a percentagem de processos de legalização?
 - a. Nota que essa proporção sofreu alterações nos últimos 5 anos?
 - b. Em que sentido? Quais serão as causas possíveis?
 - c. O cruzamento de informação através do portal do IMI, tem revelado muitas incongruências entre os processos de obras e a realidade edificada? Como têm sido conduzidos esses processos?
13. Os seus técnicos demonstram mais dúvidas sobre a apreciação dos processos de legalização do que nas pretensões normais, formuladas *a priori*? Essas dúvidas prendem-se com que aspetos?
 - a. Sendo o RJUE omissivo quanto ao procedimento da legalização, existiu a necessidade de estabelecer normas internas sobre os elementos instrutórios e critérios a adotar na apreciação dos mesmos? Essas questões foram vertidas para algum regulamento municipal?
 - b. Considera que seria útil existir no RJUE um procedimento específico de legalização?
 - c. O município cobra taxas acrescidas nos processos de legalização?
 - d. Nos processos de legalização, os técnicos autores dos projetos tomam a iniciativa de propor alterações às obras que pretendem legalizar ou esperam que a câmara as imponha?
14. O número de processos obras ilegais que não se conseguem legalizar têm vindo a diminuir ou aumentar desde que exerce funções na câmara? A entrada em vigor do PDM teve alguma influência nesta matéria? E as alterações ao PDM impostas pelo PROT-OVT?
15. Existem situações de operações urbanísticas antigas (anteriores aos anos 90) indeferidas por violarem normas de planos que lhe são posteriores? Como aprecia esta situação?
16. Considera que as decisões de indeferimento de legalizações, baseadas nos instrumentos de planeamento da atualidade são, na generalidade, adequados ou desadequados às dinâmicas sociais e territoriais? Porquê?
17. Na alteração dos instrumentos de planeamento, nomeadamente na revisão do PDM, tenta-se resolver a situação de obras ilegalizáveis? Tenta-se resolver todas as situações ou existe algum critério definido?
18. Considera que os instrumentos jurídicos disponíveis são eficazes na prevenção do surgimento de novas operações urbanísticas ilegais? Porquê?
19. Uma última questão. Na sua opinião quais seriam as alterações necessárias para tornar o RJUE mais eficiente?

As perguntas da entrevista estão terminadas. Tem mais alguma consideração sobre o tema que deseje acrescentar? Gostaria de agradecer a sua disponibilidade e a sua contribuição, que serão muito importantes para as conclusões do trabalho.

Guião de entrevista em países estrangeiros

This interview contains a set of questions aimed at gathering information to make a diagnosis of the impact and administration difficulties in dealing with illegal works. The aim is to assess their impact on land management and land use planning. The interview will be recorded and transcribed. However, your identity and the municipality identification will not be revealed. The goal is to get a practical perspective on problems, so it is not about giving right or wrong answers, but knowing your opinion based on your professional experience. The interview is structured in three parts:

- ✓ 1st part: Framing of their professional experience, the current IGT and the organization of the municipality;
- ✓ 2nd part: Characteristics of illegal private works, in particular on the geographical context in which they are carried out;
- ✓ 3rd part: Procedures relating to legalization and restoration of legality

1st part: Professional and institutional framework:

1. Can you please tell me your academic background and your current position in the institution?
2. How long have development plans been in force? How are they approved and implemented?
3. Which are the main restrictions to development?
4. How does your department relate to the other parts of the planning system (forward planning, enforcement and development control)? Is there specifically an enforcement department? How is the communication between them?
5. Who issues building permits – only municipalities or also private?
6. How long does it usually take to get a building permit?
7. Do building permit fees represent high revenue for local authorities?

2nd part: Illegal development

8. Is there any specific area in the country/town where more illegal building exists (or existed)? When and why do you think infringements happen?
10. What kind of infringements are more frequently in rural areas? And non rural?
14. Since when are building permits required? (Any difference between urban/rural areas?)
15. Who is responsible for issuing fines? How do enforcement officers detect and investigate breaches of control? (reactive or systematic actions?)
16. Who pays the fine when illegal building is detected? (Owners/constructors or both?)
17. Can an illegal building be sold? Be given a mortgage? Have water/electricity supply?
18. Besides demolition, is there any other solution for buildings that cannot have a retrospective permit?

19. How often is demolition enforced? Under which circumstances?

3rd part: Retrospective planning permits and non-compliant development

11. Is there any special procedure for legalization or is it the same as to obtain building permits for a new building?

12. What architectural designs and documents are needed to legalize a building? How is the assessment of its structure, thermic or acoustic conditions done?

13. How many building permits do you have per year? What percentage of those are retrospective applications?

20. Is retrospective permits issued for buildings that don't comply with recent building regulations?

22. Do illegal constructions buildings need to comply with zoning plans, even if they were built before?

Anexo III. Quadro de resultados. Edificações sem licença de construção.

Localização geográfica (à data dos Censos 2011); NUTS II e NUTS III	Total de Edifícios (1)	Edifícios, época de construção 1991-2011 (2)	Edifícios licenciados 1991-2010 (3)	Edifícios demolidos (4)	Edifícios sem licença de construção (cálculo)	% sobre N.º de edifícios com época de construção 1991-2011	% sobre o total de edifícios
	N.º	N.º	N.º	N.º	N.º	%	%
Portugal	3544389	1068476	810477	24488	282487	26	8
Continente	3353610	1002064	762737	23959	239327	24	7
Norte	1209911	381264	293838	8242	87426	23	7
Minho-Lima	120886	37609	29598	2044	8011	21	7
Cávado	124414	49437	39659	313	9778	20	8
Ave	157558	54536	45373	697	9163	17	6
Grande Porto	273491	67506	50113	1021	17393	26	6
Tâmega	197914	72888	61345	1147	11543	16	6
Entre Douro e Vouga	89030	29270	22139	76	7131	24	8
Douro	119398	33977	23657	2159	10320	30	9
Alto Trás-os-Montes	127220	36041	21839	785	14202	39	11
Centro	1111952	321529	242134	7108	79395	25	7
Baixo Vouga	149921	45177	37476	858	7701	17	5
Baixo Mondego	128139	35611	28045	615	7566	21	6
Pinhal Litoral	109618	31324	24396	353	6928	22	6
Pinhal Interior Norte	85699	22741	17042	1077	5699	25	7
Dão-Lafões	145974	48018	36527	1437	11491	24	8
Pinhal Interior Sul	30618	8706	5885	316	2821	32	9
Serra da Estrela	28969	7470	5696	255	1774	24	6
Beira Interior Norte	74429	19355	12400	783	6955	36	9
Beira Interior Sul	46039	10515	7899	734	2616	25	6
Cova da Beira	44461	11449	7614	91	3835	33	9
Oeste	160794	53921	38489	151	15432	29	10
Médio Tejo	107291	27242	20665	438	6577	24	6
Lisboa	448957	127900	99094	3687	28806	23	6
Grande Lisboa	277387	69081	55561	2967	13520	20	5
Península de Setúbal	171570	58819	43533	720	15286	26	9
Alentejo	383866	99019	77364	2886	21655	22	6
Alentejo Litoral	53482	15900	11051	342	4849	30	9
Alto Alentejo	68275	16346	13682	590	2664	16	4
Alentejo Central	80100	19806	16163	428	3643	18	5
Baixo Alentejo	74901	17750	11521	783	6229	35	8
Lezíria do Tejo	107108	29217	24947	743	4270	15	4
Algarve	198924	72352	50307	2036	22045	30	11
Região Autónoma dos Açores	98818	33160	25558	485	7602	23	8
Região Autónoma da Madeira	91961	33252	22182	44	11070	33	12

(1) Edifícios (N.º) por Localização geográfica (à data dos Censos 2011) e Época de construção; Decenal; (Época de construção 1991-2011); (2) Edifícios (N.º) por Localização geográfica (à data dos Censos 2011) e Época de construção; Decenal; (Época de construção 1991-2011);

(3) Edifícios licenciados (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2002); Anual; Construção nova+ Ampliação, reconstrução e alteração; Habitação Familiar (somatório do período 1991-2010); (4) Edifícios licenciados (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2002) e Tipo de obra; Anual; Demolição

Anexo IV. Quadro de datas de exigência de autorização de utilização por município

O presente anexo sintetiza a resposta da consulta aos municípios (remetidas por email ou por consulta telefónica), tendo sido inquirida a data a partir da qual os serviços consideram ser obrigatória a autorização de utilização. Quando fornecida a informação pelo município, complementou-se o quadro com as datas de exigência de licença de construção. A consulta foi realizada entre dezembro de 2016 e abril de 2017. Salvaguarda-se que as datas aqui mencionadas refletem o conhecimento (nem sempre pleno) dos interlocutores e o entendimento atual dos serviços (sujeito a alterações). Por isso a informação tem carácter indicativo (e não oficial) e deverá ser sempre confirmada junto dos respetivos serviços municipais.

MUNÍCIPIOS	Sede de concelho		Áreas Rurais	
	Data	Diploma/deliberação	Data	Diploma/deliberação
ABRANTES	7 de agosto de 1951	RGEU	18 janeiro de 1969	Deliberação camarária
	7 de agosto de 1951	RGEU	1 Janeiro de 1957 (licença de construção)	Deliberação camarária
	7 de agosto de 1951	RGEU	15 Junho de 1970 (licença de utilização)	Deliberação camarária
AGUIAR DA BEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de Fevereiro de 1992	Deliberação camarária
ALANDROAL	14 de junho de 1974 (Alandroal, Terena e Jurema)	Deliberação Camarária	1 de Maio de 1981 (Rosário, Mina do Bugalho, Montes Juntos, Hortinhas, Aldeia da Venda e Cabeça de Carneiro) 1 de Abril de 1982 (Orvalhos, Marmelos, Casas Novas de Mares e Ferreira de Capelinhos)	Deliberação camarária
	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU
	7 de agosto de 1951	RGEU	novembro de 1974 (licença de utilização)	Deliberação camarária
ALBUFEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (requerimento online, OP-CRT02.03)
ALCÁÇER DO SAL	7 de agosto de 1951 (Alcácer e Torrão)	RGEU	1982	RMEU de 31 de julho de 1982
ALCANENA	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos anteriores, desde a década de 20)	1 de junho de 1968	Regulamento Municipal
ALCOBAÇA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (requerimento online, modelo 12)
ALCOCHETE	7 de agosto de 1951 (perímetros urbanos e	RGEU	-	DL 445/91

	das zonas rurais de proteção)			
ALCOUTIM	7 de agosto de 1951	RGEU	9 de março de 1977	Transposto para Regulamento de Edificações Preexistentes e Legalizações, de 7 de janeiro de 2016
ALENQUER	20 Abril 1961 (licença de utilização)	RMEU de 20 fevereiro de 1960 alterado por Edital Camarário de 7 Abril 1961	20 Abril 1961 (licença de utilização)	RMEU de 20 fevereiro de 1960 alterado por Edital Camarário de 7 Abril 1961
ALFÂNDEGA DA FÉ	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 166/70 (à época aplicado desde a entrada em vigor do RGEU)
ALIJO	7 de agosto de 1951	RGEU	Entre fim da década de 70 e princípio da década de 80. Não é possível precisar a data.	Existiu deliberação municipal mas não se encontra nos arquivos.
ALJEZUR	7 de agosto de 1951	RGEU	4 de fevereiro de 1964 (Odeceixe, Bordeira, Carrapateira, Rogil, Maria Vinagre, num raio de 300m a partir das suas últimas edificações e zonas dominantes das Praias de Odeceixe, Monte Clérigo e Arrifana, bem como numa faixa lateral de 30m a contar do eixo das vias públicas do concelho – Estradas Nacionais e Estradas e Caminhos Municipais) 6 de julho de 1965 (restante área do concelho)	Posturas municipais
ALJUSTREL	7 de agosto de 1951	RGEU	6 de outubro de 1962	Regulamento Municipal de Edificações Urbanas
ALMADA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (requerimento online, “construção anterior a 1951)
	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU
	7 de agosto de 1951 (licença de utilização em Almeida e Vilar Formoso)	RGEU	18 de janeiro de 1993 (licença de utilização)	-
ALMEIRIM	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de Maio de 1970 (Benfica do Ribatejo, Raposa e Fazendas de Almeirim);	Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação de Almeirim e DL 445/91

			21 de fevereiro de 1992 (restante área do concelho)	
ALMODÔVAR	7 de agosto de 1951	RGEU	10 de março de 1977	Deliberação camarária
	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU
	Janeiro de 1971 (licença de utilização)	Data a partir da qual existem nos serviços registos de processos de vistoria	Janeiro de 1971 (licença de utilização)	Data a partir da qual existem nos serviços registos de processos de vistoria
ALTER DO CHÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 445/91
ALVAIÁZERE	7 de agosto de 1951	RGEU	15 de abril de 1970	Deliberação municipal
ALVITO	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 445/91
AMADORA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
	12 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU	31 de março de 1962 (licença de construção)	RMEU de 23 de maio de 1961
	12 de agosto de 1951 (licença de utilização)	RGEU	12 de agosto de 1951 (licença de utilização)	RGEU
AMARES	1 de janeiro de 1960	-	1 de janeiro de 1960	-
ANADIA	1 de janeiro de 1960	Regulamento Municipal das Edificações Urbanas do Concelho de Anadia, de 2 de novembro de 1959	1 de janeiro de 1960	Regulamento Municipal das Edificações Urbanas do Concelho de Anadia, de 2 de novembro de 1959
ANGRA DO HEROÍSMO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
ANSIÃO	10 Abril de 1968 (Ansião, Avela e Chão de Couce)	Deliberação de Câmara	-	DL 166/70
ARCOS DE VALDEVEZ	7 de agosto de 1951	RGEU	4 de fevereiro de 1975	
ARGANIL	7 de agosto de 1951	RGEU	15 de julho de 1986	Código de Posturas e Regulamento Municipal
ARMAMAR	1 de julho de 1965	-	1 de julho de 1965	-
AROUCA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951 (todas as obras em terrenos confinantes com a via publica ou lugares públicos sujeitos a jurisdição municipal ou paroquial, dentro da área compreendida por uma faixa de terreno que se estende à distancia de 100 metros, quando se trate de construções agrícolas e de 500 metros para as restantes obras, da linha que delimita as vias publicas com os terrenos confinantes)	Art. 58.º do Código de Posturas
ARRAIÓLOS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU

Anexos

ARRONCHES	7 de agosto de 1951	RGEU	25 de outubro de 1962	-
ARRUDA DOS VINHOS	7 de agosto de 1951	RGEU	10 de abril de 1961	Regulamento Municipal de Edificações Urbanas de 1960
AVEIRO	1956	Regulamento Municipal	1956	Regulamento Municipal
AVIS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (por deliberação da Câmara Municipal de 09/11/2016)
AZAMBUJA	27 outubro de 1962	Regulamento municipal	27 outubro de 1962	Regulamento municipal
BAIÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	1991	-
BARCELOS	29 de novembro de 1960	Deliberação camarária (aprovação provisória a 7 de março de 1960)	29 de novembro de 1960	Deliberação camarária (aprovação provisória a 7 de março de 1960)
BARRANCOS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
BARREIRO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (requerimento online, minuta 3.2.9.)
BATALHA	1951	(reunião de câmara de 14 de março de 2016, transposto para o atual RMOU)	1983	(reunião de câmara de 14 de março de 2016, transposto para atual RMOU)
BEJA	2 de janeiro de 1959	Regulamento de Construção, publicado pelo edital de 2 de janeiro de 1959	2 de janeiro de 1959	Regulamento de Construção, publicado pelo edital de 2 de janeiro de 1959
BELMONTE	7 de agosto de 1951	RGEU	2 de Dezembro de 1987	Data da publicação do RMEUCB
BENAVENTE	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 445/91
	1916 (licença de construção)	-	-	-
	7 de agosto de 1951 (licença de utilização)	RGEU	-	DL 445/91
BORBA	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 445/91
BOTICAS	1 de janeiro de 1984	RMEU	1 de janeiro de 1984	RMEU
BRAGA	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de setembro de 1962	-
	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU
	7 de agosto de 1951	RGEU	- (licença de utilização)	DL 445/91
CABECEIRAS DE BASTO	7 de agosto de 1951 (Cabeceiras de Basto e vila do Arco de Baúlhe)	RGEU	16 de agosto de 1974	Reunião de câmara de 16 de agosto de 1974
CADAVAL	7 de agosto de 1951	RGEU	13 de março de 1953	Deliberação camarária
CALDAS DA RAINHA	9 de março de 1953 (limite dos P.G. U. de Caldas da Rainha e Foz do Arelho) 17 de fevereiro de 1964 (limite do plano parcial)	Planos Gerais de Urbanização e Plano Parcial do Bairro dos Arneiros	25 de setembro de 1979	Deliberação de câmara de 20 de junho de 1979
CALHETA (MADEIRA)	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
CALHETA (SÃO JORGE)	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
CÂMARA DE LOBOS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU

Anexos

CAMINHA	7 de agosto de 1951	RGEU	1959	-
CAMPO MAIOR	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951 (exceto freguesia de N. Sr.ª da Graça dos Degolados) 14 de abril de 1970 (freguesia de N. Sr.ª da Graça dos Degolados)	RGEU
CANTANHEDE	1 de janeiro de 1987	Deliberação de câmara de 19 de março de 2013	1 de janeiro de 1987	Deliberação de câmara de 19 de março de 2013 (requerimento online, Modelo 118)
CARRAZEDA DE ANSIÃES	1 de janeiro de 1953	Deliberação camarária de 11 de setembro de 1952	1 de janeiro de 1953	Deliberação camarária de 11 de setembro de 1952
CARREGAL DO SAL	7 de agosto de 1951	RGEU	20 de novembro de 1963	Regulamento Municipal das Edificações Urbanas
	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos anteriores)	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU
	7 de agosto de 1951	RGEU	18 de fevereiro de 1976 (licença de utilização)	Deliberação camarária
CASCAIS	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos desde o final do séc. XIX)	7 de agosto de 1951	RGEU
CASTANHEIRA DE PÊRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (artigo 15.º do RMUE)
CASTELO BRANCO	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 166/70
CASTELO DE PAIVA	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de fevereiro de 1965	Regulamento Municipal das Edificações Urbanas
CASTELO DE VIDE	1951	RGEU (com processos desde 1950)	1951	RGEU
CASTRO DAIRE	7 de agosto de 1951 (Castro Daire e Termas de Carvalhal)	RGEU	10 de março de 1986	Deliberação do executivo municipal de 21 de fevereiro de 1986
CASTRO MARIM	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 445/91
CASTRO VERDE	7 de agosto de 1951	RGEU	1984	Edital 1/84
CELORICO DA BEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	1981	Deliberação municipal de 27 de março de 1981
CELORICO DE BASTO	1959	(Data de registo de entrada dos primeiros processos)	1969	(Data de registo de entrada dos primeiros processos)
CHAMUSCA	7 de agosto de 1951	RGEU	1 Novembro de 1963	Deliberação camarária
CHAVES	7 de agosto de 1951 (Chaves, Vidago e zonas rurais de proteção delimitadas)	RGEU	12 de fevereiro de 1979	Deliberação camarária
CINFÃES	12 de abril de 1952	Deliberação camarária	12 de abril de 1952	Deliberação camarária
COIMBRA	7 de agosto de 1951	RGEU	12 de maio de 1962	Edital
CONDEIXA-A-NOVA	18 de outubro de 1965	RMEU	18 de outubro de 1965	RMEU

Anexos

CONSTÂNCIA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (sem deliberação)
	7 de agosto de 1951	RGEU	19 de abril de 1952 (Couço e zonas rurais de proteção de Coruche e Couço) 31 de março de 1954 (Azervadinha) 15 de junho de 1964 (restantes localidades) (licença de construção)	Deliberação camarária
	7 de agosto de 1951	RGEU	18 de março de 1977 (licença de utilização)	Deliberação camarária
CORVO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
COVILHÃ	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (Requerimento online, U09)
CRATO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
CUBA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
ELVAS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
ENTRONCAMENTO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
ESPINHO	7 de agosto de 1951 (esclarecido ao telefone)	RGEU (com Códigos de Posturas anteriores)	7 de agosto de 1951	RGEU
ESPOSENDE	7 de setembro 1956 (Esposende, Fão e Praia de Apúlia)	Edital n.º 2/1973	19 de fevereiro de 1973 (restantes localidades e parte Apúlia)	Edital n.º 2/1973
ESTARREJA	7 de agosto de 1951	RGEU	28 de julho de 1970	Deliberação camarária
ESTREMOZ	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
ÉVORA	7 de agosto de 1951	RGEU	23 de Abril de 1969	(transposto para no atual Regulamento de Taxas)
FAFE	7 de agosto de 1951 (apenas para algumas ruas urbanizadas do Centro da Vila)	RGEU	1974	Declaração Municipal como resultado de uma Deliberação de Câmara
FARO	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 445/91
FELGUEIRAS	7 de agosto de 1951	RGEU	9 de setembro de 1966	Regulamento Municipal de Edificações Urbanas
FERREIRA DO ALENTEJO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (provavelmente sem deliberação)
FERREIRA DO ZÊZERE	8 de agosto de 1951	RGEU (com Código de Posturas de 20 de dezembro de 1949, para Ferreira do Zêzere, sedes das freguesias e terrenos que defrontem com estradas, caminhos e outros lugares públicos)	8 de agosto de 1951	RGEU
FIGUEIRA DA FOZ	7 de agosto de 1951	RGEU	16 de maio de 1967	Deliberação camarária

FIGUEIRA DE CASTELO RODRIGO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
FIGUEIRÓ DOS VINHOS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
FORNOS DE ALGODRES	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
FREIXO DE ESPADA À CINTA	1977	Deliberação camarária extraviada em enxurrada	1977	Deliberação camarária extraviada em enxurrada
FRONTEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
FUNCHAL	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
FUNDÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
GAVIÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	15 de abril de 1970	DL 166/70
GÓIS	7 de agosto de 1951	RGEU	2 de janeiro de 1979	-
GOLEGÃ	7 de agosto de 1951	RGEU	-	-
GONDOMAR	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de janeiro de 1961	RMEU
GOUVEIA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
GRÂNDOLA	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de julho de 1963	Regulamento de Edificações Urbanas de 22 de junho de 1963
GUARDA	7 de agosto de 1951	RGEU	27 de Dezembro de 1955	Edital
GUIMARÃES	7 de agosto de 1951 (Taipas, Vizela e Guimarães)	RGEU (com processos desde o final do séc. XIX)	1961 Costa, Azurém, Urgezes, Creixumil e Mesão Frio 1962 Mascotelos, Selho (São Jorge), Candoso Santiago, Sande (São Martinho), Gondar, Pencilo, Aldão, Fermentões, Silvares, Polvoreira e Selho (São Cristóvão) 5 Março 1976 (restantes localidades)	Deliberação camarária
HORTA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
IDANHA-A-NOVA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
ÍLHAVO	7 de agosto de 1951	RGEU	2 de maio de 1955	Deliberação camarária
LAGOA (ALGARVE)	11 de agosto de 1960	Deliberação municipal	11 de agosto de 1960	Deliberação municipal
LAGOA (SÃO MIGUEL)	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
LAGOS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
LAJES DAS FLORES	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
LAJES DO PICO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
LAMEGO	1962	RMEU, aprovado a 20 de outubro de 1961 e pelo Secretário de Estado das Obras Públicas em 5 de janeiro de 1962.	1962	RMEU, aprovado a 20 de outubro de 1961 e pelo Secretário de Estado das Obras Públicas em 5 de janeiro de 1962.
LEIRIA	2 de agosto de 1951 (delimitação alterada a 15 de novembro de 1963 e 7 de fevereiro de 1964)	RGEU	12 de maio de 1962 (Pedrogão e Monte Real)	-

Anexos

			15 de abril de 1970 para o restante concelho	
LISBOA	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos anteriores a 1755; primeiras licenças de utilização de 1904 com hiato até 1916)	7 de agosto de 1951	RGEU
LOULÉ	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos desde 1923 e várias posturas municipais desde o final do séc. XIX)	-	DL 166/70
LOURES	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de janeiro de 1964	Deliberação camarária
LOURINHÃ	7 de agosto de 1951	RGEU	18 de fevereiro de 1992	DL 445/91
LOUSÃ	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
	1969	(registo de entrada de processos)	1969	(registo de entrada de processos)
	Fevereiro 1978 (licença de utilização)	Deliberação camarária	fevereiro de 1978 (licença de utilização)	Deliberação camarária
MAÇÃO	8 de agosto de 1951	RGEU	8 de agosto de 1951	RGEU
	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
	7 de agosto de 1951	RGEU	1980	(Data de registo dos primeiros processos)
MACHICO	1956	Regulamento Municipal	1956	Regulamento Municipal
MADALENA	1964	(Data de registo dos primeiros processos)	1964	(Data de registo dos primeiros processos)
MAFRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
MAIA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
	7 de agosto de 1951	RGEU	12 de julho de 1973	Deliberação camarária
	12 de julho de 1973	Deliberação camarária	19 de abril de 1979	-
MANTEIGAS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
MARCO DE CANAVESES	7 de agosto de 1951	RGEU	Janeiro de 1973	-
MARINHA GRANDE	7 de agosto de 1951 (Vieira e Marinha Grande)	RGEU	7 de outubro 1970 (freguesia de Pataias / Moita)	- (pertencia a outro município)
MARVÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
MATOSINHOS	7 de agosto de 1951	RGEU	20 de julho 1957	Deliberação de 8 de setembro de 1956 publicado por edital de 20 de julho de 1957
MEALHADA	Janeiro de 1957 (Mealhada, Luso e Pampilhosa)	Regulamento de Construção (parte integrante do código de posturas) de 14 de setembro de 1957	-	DL 166/70
MEDA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (sem deliberação camarária)
MELGAÇO	7 de agosto de 1951	RGEU	15 setembro de 1970	Deliberação camarária
MÉRTOLA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
MESÃO FRIO	19 de julho de 1935 / (construção, reconstrução ou	Código de Posturas RGEU	19 de julho de 1935 / (construção, reconstrução ou	Código de Posturas RGEU

	ampliação de edifícios particulares, muros, paredes ou outra vedação, abertura de janelas ou portas, ou qualquer outra obra fronteiras às ruas, estradas, caminhos, largos, praças ou outros lugares públicos, quer contigua, quer afastados dos mesmos pontos até à distância de 3 m) 7 de agosto de 1951 (demais situações)		ampliação de edifícios particulares, muros, paredes ou outra vedação, abertura de janelas ou portas, ou qualquer outra obra fronteiras às ruas, estradas, caminhos, largos, praças ou outros lugares públicos, quer contigua, quer afastados dos mesmos pontos até à distância de 3 m) 7 de agosto de 1951 (demais situações)	
MIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	16 de dezembro de 1980	Postura municipal aprovada em sessão de câmara de 22 de novembro e assembleia municipal de 16 de dezembro de 1980
MIRANDA DO CORVO	7 de agosto de 1951	RGEU	15 de setembro de 1966	Deliberação camarária de 12 de agosto de 1965
MIRANDA DO DOURO	1 de janeiro de 1980	Deliberação de câmara de 9 de maio de 2001	1 de janeiro de 1980	Deliberação de câmara de 9 de maio de 2001
MIRANDELA	7 de agosto de 1951	RGEU	28 de abril de 1954 (Torre D.ª Chama, Mascarenhas, Suções, Frechas, S. Pedro Velho e nos restantes aglomerados quando confinantes com a via pública) DL 166/70 (demais situações)	Edital de 28 de abril de 1964 DL 166/70
	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU
	1 de janeiro de 1980 (dispensada licença de utilização desde que não exista projeto)	Decisão de câmara de 19 de junho de 2006 publicada em DR de 12 de outubro de 2006	1 de janeiro de 1980 (dispensada licença de utilização desde que não exista projeto)	Decisão de câmara de 19 de junho de 2006 publicada em DR de 12 de outubro de 2006
MOIMENTA DA BEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
MOITA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
MONÇÃO	1971	Reunião camarária de 1998 (isenta licença de utilização entre 1951 e 1971)	1971	Reunião camarária de 1998 (isenta licença de utilização entre 1951 e 1971)
MONCHIQUE	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
MONDIM DE BASTO	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de Janeiro de 1966	Regulamento Municipal de 15 de setembro de 1965
MONFORTE	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
MONTALEGRE	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 166/70

Anexos

MONTEMOR-O-NOVO	8 de dezembro de 1991	Deliberação camarária de 13 de julho de 2007, transposta para RMEU	30 de março de 1992	Deliberação camarária de 13 de julho de 2007, transposta para RMEU
MONTEMOR-O-VELHO	7 de agosto de 1951	RGEU	11 de junho de 1971	Deliberação camarária
MONTIJO	7 de agosto de 1951	RGEU	10 de abril de 1961	Postura de Obras aprovada na reunião de Câmara 10 de abril de 1961
MORA	12 de agosto de 1951	Transposto para o RMEU, de fevereiro de 2010	29 de junho de 1987	Transposto para o RMEU, de fevereiro de 2010
MORTÁGUA	7 de agosto de 1951	RGEU	24 de fevereiro 1981	Regulamento M de obras de edificação urbano, aprovado a 13 de fevereiro de 1981
MOURA	7 de agosto de 1951	RGEU	20 de setembro de 1963	Regulamento Municipal de 29 de agosto de 1963
MOURÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 445/91
MURÇA	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 166/70
MURTOSA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
NAZARÉ	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
NELAS	7 de agosto de 1951	RGEU	12 de junho de 1970	RMEU de Nelas
NISA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
NORDESTE	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
ÓBIDOS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
ODEMIRA	1965 (quando exista licença de construção) DL 166/70 (exceto para edifícios com licença de construção anterior)	Data de registo dos primeiros processos DL 166/70	1965 (quando exista licença de construção) DL 166/70 (exceto para edifícios com licença de construção anterior)	Data de registo dos primeiros processos DL 166/70
ODIVELAS	7 de agosto de 1951	RGEU	4 de fevereiro de 1963	RMEU do Concelho de Loures
OEIRAS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
OLEIROS	7 de agosto de 1951	RGEU	30 de junho de 1982	Transposto para o artigo 51.º do RMUE de 2016
OLHÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
OLIVEIRA DE AZEMÉIS	3 de dezembro de 1942	-	02 de janeiro de 1952 (lugares de Pinheiro, Bemposta e Areosa na freguesia de Pinheiro da Bemposta e Vila de Cucujães) 14 de maio de 1964 (demais freguesias)	-
OLIVEIRA DE FRADES	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de janeiro de 1962	RMEU
OLIVEIRA DO BAIRRO	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de novembro 1982	Deliberação camarária
OLIVEIRA DO HOSPITAL	7 de agosto de 1951	RGEU	1970	Deliberação camarária
OURÉM	7 de agosto de 1951	RGEU	15 de abril 1970	(requerimento modelo 20019.13/12/2014)

OURIQUE	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
OVAR	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
PAÇOS DE FERREIRA	7 de agosto de 1951 (Paços de Ferreira e Freamunde)	RGEU	1986	Deliberação camarária
PALMELA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (requerimento DAUF017 online)
	1 de janeiro de 1955	Data de registo dos primeiros processos	1 de janeiro de 1955	Data de registo dos primeiros processos
	01 de janeiro de 1979 (licença de utilização)	Reunião ordinária de câmara de 03 de novembro de 1999	01 de janeiro de 1979 (licença de utilização)	Reunião ordinária de câmara de 03 de novembro de 1999
PAREDES	7 de agosto de 1951	RGEU	27 de junho 1972	-
PAREDES DE COURA	7 de agosto de 1951	RGEU	20 de dezembro de 1979	Regulamento Municipal de Edificações Urbanas
PEDRÓGÃO GRANDE	7 de agosto de 1951	RGEU	29 de abril de 1985	Deliberação camarária
PENACOVA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
PENAFIEL	8 de maio de 1960	-	8 de maio de 1960	-
PENALVA DO CASTELO	1971	Data de registo dos primeiros processos	1971	Data de registo dos primeiros processos
	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
	-	DL 166/70 (licença de utilização)	-	DL 166/70 (licença de utilização)
PENEDONO	1977	Deliberação camarária de 20 de maio 2011	1977	Deliberação camarária de 20 de maio 2011
PENELA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
PENICHE	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
PESO DA RÉGUA	7 de agosto de 1951	RGEU	dezembro de 1965	RMUE
PINHEL	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU	13 de fevereiro de 1952 (licença de construção)	Regulamento de Edificações Urbanas de 1952
	13 de fevereiro de 1952 (Pombal, Abiul, Lourçal e Redinha; sedes de freguesia e povoações atravessadas ou marginadas por estrada nacional ou municipal) (licença de utilização)	Regulamento de Edificações Urbanas de 1952	1 de janeiro de 1963	RMEU
PONTA DELGADA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU (Requerimento IM.73.LO (20) disponível online)
PONTA DO SOL	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
PONTE DA BARCA	7 de agosto de 1951	RGEU	20 de maio de 1980	Deliberação camarária
PONTE DE LIMA	24 de agosto de 1964	RMEU de 1964	20 de janeiro de 1972	Alteração do RMEU de 1971
PONTE DE SOR	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de março de 1989	Entrada em vigor do PDM
PORTALEGRE	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
PORTEL	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU

Anexos

PORTIMÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	DL 166/70 (áreas urbanas definidas em planta) DL 445/91 (fora das áreas urbanas)	DL 166/70 DL 445/91
PORTO	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos desde o final do séc. XVIII)	7 de agosto de 1951	RGEU
PORTO DE MÓS	1962	Implementação tardia do RGEU	31 de março de 1962 (edificações de caracter industrial ou utilização coletiva) 24 de março de 1980 (demais situações)	-
PORTO MONIZ	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
PORTO SANTO	9 de setembro 1971	-	9 de setembro 1971	-
PÓVOA DE LANHOSO	1 de junho de 1969	-	1 de junho de 1969	-
PÓVOA DE VARZIM	7 de agosto de 1951	RGEU	3 de junho de 1968	Deliberação camarária
POVOAÇÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951 Final da década de 60 (para moradias)	RGEU (orientação dos serviços)
PRAIA DA VITÓRIA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
PROENÇA-A-NOVA	1970 (licença e projeto)	Deliberação camarária	1970 (apenas licença sem projeto) DL 445/91 (com exigência de projeto)	Deliberação camarária DL 445/91
REDONDO	7 de agosto de 1951 (Redondo, Aldeia de Serra D'Ossa, Freixo, Foros da Fonte Seca, Santa Susana, Montoito, Aldeias de Montoito e Falcoeira)	RGEU (delimitações definida na ata de reunião de Câmara de 09 de maio de 2012)	-	DL 166/70
REGUENGOS DE MONSARAZ	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
RESENDE	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de janeiro de 1960 (S. Martinho de Mouros e Caldas de Aregos (freguesias de Anreade e Miomães) e em terrenos confinantes com as vias e lugares públicos sujeitos a jurisdição municipal ou paroquia) 15 de outubro de 1962 (adiciona as construções quando implantadas a menos de 30 metros da via pública)	RMEU de 1 de janeiro de 1960 RMEU de 15 de outubro de 1962 DL 166/70

			16 de abril de 1970 (demais área do concelho)	
RIBEIRA BRAVA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
RIBEIRA DE PENA	7 de agosto de 1951	RGEU	1985	Deliberação camarária de 2 de outubro de 1986
RIBEIRA GRANDE	1 de janeiro de 1961	Deliberação camarária de 11 de julho de 2006	1 de janeiro de 1961	Deliberação camarária de 11 de julho de 2006
RIO MAIOR	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SABROSA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SABUGAL	7 de agosto de 1951	RGEU	-	DL 166/70
SALVATERRA DE MAGOS	7 de agosto de 1951	RGEU	11 de Maio de 1970	Deliberação camarária
SANTA COMBA DÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SANTA CRUZ	7 de agosto de 1951	RGEU	1983	(requerimento CT6, disponível online)
SANTA CRUZ DA GRACIOSA	8 de agosto de 1951	RGEU	8 de agosto de 1951	RGEU
SANTA CRUZ DAS FLORES	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SANTA MARIA DA FEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos desde 1941)	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos desde 1941)
SANTA MARTA DE PENAGUIÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SANTANA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SANTARÉM	7 de agosto de 1951 (planalto da cidade de Santarém)	RGEU (com processos desde 1949)	3 de outubro 1962	Deliberação camarária
SANTIAGO DO CACÉM	7 de agosto de 1951	RGEU	10 de janeiro de 1968	Deliberação camarária
SANTO TIRSO	01 de junho de 1963	RMUE	01 de junho de 1963	RMUE
SÃO BRÁS DE ALPORTEL	7 de agosto de 1951	RGEU	21 de dezembro de 1967	RMEU
SÃO JOÃO DA MADEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SÃO JOÃO DA PESQUEIRA	1969	Deliberação camarária	1969	Deliberação camarária
SÃO PEDRO DO SUL	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de outubro 1983	Deliberação de 29 de julho de 1983
SÃO ROQUE DO PICO	7 de agosto de 1951 (apenas têm registos de processos desde 1960)	RGEU	7 de agosto de 1951 (apenas têm registos de processos desde 1960)	RGEU
SÃO VICENTE	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SARDOAL	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de setembro de 1955	
SÁTÃO	1974	Deliberação camarária de 23 de agosto de 1973	1974	Deliberação camarária de 23 de agosto de 1973
SEIA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SEIXAL	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SERNANCELHE	3 de novembro de 1952	Regulamento municipal	-	DL 166/70

Anexos

	(Sernancelhe, Vila da Ponte, Ponte do Abade e Ferreirim)			
SERPA	7 de agosto de 1951	RGEU	1953	Deliberação camarária
SERTÃ	7 de agosto de 1951	RGEU	16 de junho de 1970	Deliberação camarária
SESIMBRA	7 de agosto de 1951	RGEU	23 de novembro de 1965	Deliberação camarária
SETÚBAL	7 de agosto de 1951	RGEU	18 de janeiro de 1973	Despacho do Secretário de Estado sobre deliberação camarária
SEVER DO VOUGA	9 de Novembro de 1938	Código de Posturas	9 de Novembro de 1938 (dentro da área da vila e povoações, bem como as obras para fins industriais e de utilização coletiva) 13 maio de 1964 (demais área do concelho)	Código de Posturas RMEU
SILVES	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
SINES	7 de agosto de 1951	RGEU	4 de junho de 1984	RMEU
SINTRA	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de abril de 1962	-
SOBRAL DE MONTE AGRAÇO	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos anteriores, de prédios de rendimento)	7 de agosto de 1951	RGEU
SOURE	7 de agosto de 1951	RGEU	1963 (sedes de freguesia e localidade de Paleão) 1975 (demais área do concelho)	-
SOUSEL	7 de agosto de 1951	RGEU	20 de novembro de 1991	DL 445/91
TÁBUA	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de abril de 1960	-
TABUAÇO	24 de setembro de 1960	Deliberação camarária	24 de setembro de 1960	Deliberação camarária
TAROUCA	8 de agosto de 1951	RGEU	8 de agosto de 1951	RGEU
TAVIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
TERRAS DE BOURO	1 de janeiro de 1979	-	1 de janeiro de 1979	-
TOMAR	7 de agosto de 1951	RGEU	15 de junho de 1988	Deliberação camarária
	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU
	7 de agosto de 1951 (licença de utilização)	RGEU	29 de setembro de 1980 (licença de utilização)	Deliberação da assembleia municipal
TORRE DE MONCORVO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
TORRES NOVAS	7 de agosto de 1951	RGEU	1965	Deliberação camarária
TORRES VEDRAS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
TRANCOSO	1951	RGEU	1951	RGEU
TROFA	1951	RGEU	1951	RGEU
VAGOS	-	DL 166/70, transposto para o artigo 19.º do	-	DL 166/70, transposto para o artigo 19.º do

		RMUE de 15 de julho de 2015		RMUE de 15 de julho de 2015
VALE DE CAMBRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VALENÇA	7 de agosto de 1951	RGEU	1961	RMEU
VALONGO (site)	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VALPAÇOS	7 de agosto de 1951	RGEU	1978	-
VELAS	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VENDAS NOVAS	2 de dezembro de 1962	Deliberação camarária de 11 de fevereiro de 1983	2 de dezembro de 1962	Deliberação camarária de 11 de fevereiro de 1983
VIANA DO ALENTEJO	7 de agosto de 1951	RGEU	30 de abril de 1987	Postura Municipal
VIANA DO CASTELO	7 de agosto de 1951	RGEU	20 de fevereiro de 1978	Deliberação camarária
VIDIGUEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VIEIRA DO MINHO (site)	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VILA DE REI (site)	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VILA DO BISPO	7 de agosto de 1951	RGEU	Julho de 1980	Regulamento Municipal
VILA DO CONDE	7 de agosto de 1951	RGEU	1965	-
VILA DO PORTO	11 de abril de 1966 (licença de utilização)	Deliberação camarária	11 de abril de 1966 (licença de utilização)	Deliberação camarária
VILA FLOR	7 de agosto de 1951	RGEU	-	-
VILA FRANCA DE XIRA	2 de janeiro de 1949 (Vila Franca de Xira ou qualquer outra povoação do concelho e ainda terrenos que defrontem estradas, caminhos ou lugares públicos)	Regulamento de Obras e Construções Urbanas de 7 de setembro de 1948	7 de agosto de 1951	RGEU
VILA FRANCA DO CAMPO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VILA NOVA DA BARQUINHA	25 de Janeiro de 1952	Deliberação camarária	25 de Janeiro de 1952	Deliberação camarária
VILA NOVA DE CERVEIRA	7 de agosto de 1951	RGEU	27 março de 1957	Deliberação camarária
VILA NOVA DE FAMALICÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	4 Novembro 1968	Deliberação camarária
VILA NOVA DE FOZ CÔA	12 de setembro 1974	Deliberação camarária	12 de setembro 1974	Deliberação camarária
VILA NOVA DE GAIA	7 de agosto de 1951	RGEU (com processos desde o final do séc. XIX)	7 de agosto de 1951	RGEU
VILA NOVA DE PAIVA	7 de agosto de 1951	RGEU	Abril de 1984	Plano Geral de Urbanização
VILA NOVA DE POIARES	7 de agosto de 1951	RGEU	20 de novembro de 1991	DL 445/91
VILA POUCA DE AGUIAR	20 de abril de 1970	DL 166/70	1 de maio de 1981	Edital de maio de 1981
VILA REAL	1959	RMEU de 1958	1973	-
VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VILA VELHA DE RÓDÃO	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU
VILA VERDE	7 de março de 1951	RGEU	24 de março de 1972	-
VILA VIÇOSA	7 de agosto de 1951	RGEU	7 de agosto de 1951	RGEU

		(com processos a partir de 1934)		
VIMIOSO	7 de agosto de 1951	RGEU	1 de janeiro de 1982 (freguesias de Argoselo, Carção e Santulhão) 21 de fevereiro de 1992 (demais freguesias)	Ata de reunião de câmara de 20 de maio de 2002
VINHAIS	7 de agosto de 1951	RGEU	4 de Agosto 1972	Deliberação camarária
UISEU	1 de julho de 1967	Alteração do RMEU por deliberação de 13 de janeiro de 1967	1 de julho de 1967	Alteração do RMEU por deliberação de 13 de janeiro de 1967
	7 de agosto de 1951 (licença de construção)	RGEU	7 de agosto de 1951 (licença de utilização)	RGEU
	1966	- (licença de utilização)	1951 (S. Miguel das Caldas, S. João das Caldas, Infias, Tagilde, S. Paio – Edifícios Multifamiliares, Comércio, Serviços e Armazém) 1966 (Santo Adrião) 1976 (S. Miguel das Caldas, S. João das Caldas, Infias, Tagilde, S. Paio – edifícios de habitação unifamiliar e bifamiliar) 1978 (Santa Eulália – demais Tipologias).	- Nota: o concelho de Vizela criado em 1998 teve origem em freguesias de 3 concelhos, Guimarães, Felgueiras e Lousada)
VOUZELA	1951	RGEU (registo de processos desde 1960)	1983	Regulamento Municipal

Nota: Os municípios demonstraram ter diferentes entendimentos sobre a entrada em vigor do DL 166/70 e DL 445/91, pelo que não quando a data não foi mencionada, não há preenchimento do campo.

*Inês Alhandra Calor
18 de abril de 2017
icalor@gmail.com*